

TAMPEREEN YLIOPISTO

Henna Lapinleimu

Miten markkinoistuminen lävistää lastensuojelua?  
Sosiaalityöntekijöiden arkikokemuksia tavoittamassa

Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus

Lokakuu 2015

---

## TIIVISTELMÄ

Tutkimuksen aiheena on markkinoistuminen lastensuojelun sosiaalityön kontekstissa. Markkinoistumisen ilmiötä on tarkasteltu siitä näkökulmasta, miten ne näyttäytyvät lastensuojelun sosiaalityöntekijän arkityössä. Tutkimukselle asetettiin kaksi tutkimuskysymystä:

1. Millaisin ilmiönä markkinoistuminen konkretisoituu lastensuojelun sosiaalityöntekijän arjessa?
2. Millaisia seurauksia markkinoistumisella on lastensuojelun sosiaalityölle?

Teoreettisena viitekehyksenä tutkimuksessa toimii julkisen sektorin markkinoistuminen ja New Public Management, joka pyrkii markkinaehtoisten ajattelutapojen ja käytäntöjen juurruttamiseen kaikkeen julkiseen toimintaan. Tutkimuksen aineisto kerättiin neljän keskisuuren pääkaupunkiseudun kunnan lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden fokusryhmähaastatteluilla ja aineiston analyysi tapahtui teema-analyysin keinoin. Aineiston lukua ja tulkintaa ohjaavana välineenä on toiminut Dorothy E. Smithin kehittämä muoto institutionaalisesta etnografiasta. Institutionaalinen etnografia nostaa tarkastelun kohteeksi sosiaalityöntekijöiden kokemusten taustalla olevat näkymättömät institutionaaliset ja yhteiskunnalliset hallinnan suhteet ja käytännöt.

Tutkimustulokset osoittavat, että markkinoistumisen merkittävin konkretisoituminen arjessa on tapahtunut sosiaalityöntekijöiden ajankäytön tehostumisessa ja työn sisällöllisissä muutoksissa. Lastensuojelun sosiaalityöntekijän päivittäistä työajan käyttöä hallitsevat erilaiset normatiiviset ohjeet ja selontekovaatimukset, joilla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan dokumentoinnin ja tuloksellisuuden vaatimuksia. Ohuet, heikot tai toimimattomat peruspalvelut yhdistettynä niukenevan kuntatalouden aiheuttamaan ostopalveluiden käytön kiristymiseen ovat aiheuttaneet lastensuojelun sosiaalityössä eettisesti vaikeita tilanteita, jossa asiakkaat eivät saa tarvitsemiaan palveluita tai palveluita joudutaan valikoimaan hinnan mukaan.

Tutkimustulosten valossa lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijän ammattitaidon käyttömahdollisuudet ovat kapeutuneet ja menetelmien käyttö työssä on hankaloitunut. Markkinoistumisen seurauksena asiakkaan ja sosiaalityöntekijän luottamuksellisen suhteen rakentuminen näyttää vaikeutuneen organisatoristen ja työn sisällöllisten muutosten vuoksi. Asiakastapaamisten määrän väheneminen on johtanut sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välisen suhteen ohenemiseen. Tutkimus osoittaa, että lastensuojelun sosiaalityössä työn suunnittelulle, reflektoinnille ja asiakkaan kohtaamiselle ei ole tilaa, mistä johtuen työstä on muodostunut monelta osin pinnallista, suunnittelematonta ja kriisitilanteisiin painottuvaa. Samalla asiakastyö näyttää muuttuneen pistemäiseksi ja eettisiä jännitteitä tuottavaksi.

Avainsanat: markkinoistuminen, New Public Management, Dorothy Smith, sosiaalityö, lastensuojelu, institutionaalinen etnografia

## ABSTRACT

The purpose of this research is to examine the phenomena of marketization in the context of child protection. In this research it is examined, how marketization appears in an everyday work of child protection social workers. The research initiative was guided by two questions:

1. How marketization can be seen in an everyday life of child protection social workers?
2. What kinds of consequences marketization influences to child protection social work.

The theoretical framework of this research is based on public sector marketization and New Public Management. The data was gathered through focus group interviews of child protection social workers, who worked in municipalities of the four medium-sized metropolitan areas. The data was analyzed by using thematic analysis. Institutional ethnography, developed by Dorothy E. Smith, served a tool for analyzing and interpreting the data. In interpretations the focus was on child protection social workers experiences of the underlying invisible institutional and social management relations and practices.

The results show that the most important influence of marketization in child protection social workers everyday work is to intensification of work and on contents of the amendments. Child protection social worker's daily working time is dominated by the use of different normative guidelines and reporting requirements, like requirements of documentation and effectiveness. Thin, weak or non-functioning basic services, combined with scarcer municipal finances, caused by tightening of the use of outsourced services, have caused child protection social workers ethically difficult situations, where customers do not get the services they need, or services must have been to choose by price.

This research shows that possibilities of using professional skills in child protection social work are overly narrow, and the use of different methods in work has become more difficult. As a result of marketization, the building of trust in relationships between social workers and clients seems to have become more difficult due to changes in organizational and substantive work. A reduction in the number of customer meetings has led to thinning relationships between social workers and the clients. This research shows that child protection social workers do not have time to plan or reflect their work or encounter customers, which is why their work has become superficial and unplanned, and it is mainly focused on crisis situations. At the same time client work seems to have changed to ethical tensions productive single-point work, where long-term social work is hindered.

**Keywords:** marketization, the New Public Management, Dorothy Smith, social work, child protection, institutional ethnography

# Sisällys

1.	JOHDANTO.....	6
2.	KUNNALLISEN PALVELUJÄRJESTELMÄN MURROS JA SIIRTYMÄ NEOLIBERAALIIN AIKAAN .....	8
3.	TALOUDEN TULO LASTENSUOJELUN TOIMINTAYMPÄRISTÖN RATIONALITEETIKSI.....	13
4.	KÄSITTEELLISIÄ TÄSMENNYKSIÄ .....	16
4.1	New Public Management käsitteenä .....	16
4.2	New Public Management muokkaa julkista sektoria.....	20
4.3	Sosiaalityön selontekovelvollisuus ja eettinen riski .....	21
5.	SOSIAALITYÖN ARJEN LÄHESTYMINEN HALLINNAN SUHTEINA JA PAIKALLISINA ARKIPÄIVÄN KÄYTÄNTÖINÄ.....	25
5.1	Institutionaalinen etnografia ikkunana sosiaalityön arkeen .....	26
5.2	Tutkimuksen toimintapaikka .....	28
5.3	Tutkimustehtävä .....	29
6.	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN .....	29
6.1	Aineiston kerääminen ja fokusryhmien muodostuminen .....	29
6.2	Fokusryhmähaastattelut aineistonkeruumenetelmänä.....	31
6.3	Eettiset kysymykset ja tutkimuksen luotettavuus .....	34
6.4	Aineiston analyysi .....	36
7.	UUELLEENMUOTOUTUNUT PALVELUJÄRJESTELMÄ.....	41
7.1	Ohenevat peruspalvelut ja lastensuojelun positio palveluverkostossa .....	42
7.2	Ostopalvelut kiristävässä kuntataloudessa.....	47
7.3	Ajankäytön tehostuminen .....	56
7.4	Selontekovelvollisuuden vaateet.....	61
7.5	Suhdeperustaisen sosiaalityön haurastuminen .....	69
8.	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	73
	Lähteet .....	83
	Liite 1. Kutsu haastatteluun .....	90

## KUVIOT

KUVIO 1. Teemakartan lopulliset teemat .....	41
----------------------------------------------	----

## TAULUKOT

TAULUKKO 1. Uuden julkisjohtamisen (NPM) vaihtoehtoiset tulkintatavat Hood (1991) .....	18
-----------------------------------------------------------------------------------------	----

TAULUKKO 2. Markkinoistumisen rakenteet lastensuojelun sosiaalityössä .....	75
-----------------------------------------------------------------------------	----

## 1. JOHDANTO

Tutkimusintressini lastensuojelun sosiaalityötä kohtaan on herännyt niistä ilmiöistä, jotka ovat puhutelleet minua työurani aikana kuntasektorin sosiaalityöntekijänä. Aloittaessani tätä tutkimusta työurani erilaisissa sosiaalityön tehtävissä oli noin 11 vuoden mittainen, ja nyt tutkimuksen valmistumisvaiheessa työkokemukseni pituus on noin 14 vuotta. Olen työskennellyt sosiaalityön tehtävissä aikuissosiaalityössä ja lastensuojelussa niin kuntien sosiaalityössä, sairaalan sosiaalityössä kuin järjestön sosiaalityössä. Koen, että työskentely sosiaalityön eri sektoreilla on paitsi vahvistanut ammatillista identiteettiäni, myös rikastuttanut ajatteluani sosiaalityöstä ja sen yhteiskunnallisesta tehtävästä. Sosiaalityöntekijänä olen myös oppinut vilpittömästi ihmettelemään asioita, jotka säätelevät työn tekemistä ja asettavat sille reunaehdot. Arjen työssä olen huomannut, että näiden ilmiöiden juuret jäävät usein piiloon niin työntekijöiltä, kuin asiakkailtakin. Koen tärkeäksi näiden reunaehtojen sanoittamisen ja näkyväksi tekemisen tämän tutkimuksen kautta.

Sosiaalityöntekijänä tunnistan, että vuosien varrella lastensuojelun sosiaalityössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Muutoksia on tapahtunut muun muassa lastensuojelun järjestämisen tavoissa, jossa on siirrytty aiempaa sektoroituneempaan tapaan järjestää palvelut. Muutokset näkyvät myös lainsäädännön aseman korostumisena ja asiakkaiden entistä vaikeampina tilanteina. Perheiden ongelmat ovat monimutkaistuneet ja sosiaalityöltä odotetaan uudenlaista asiantuntijuutta. Samanlaisesti yhteiskunnan ideologinen ilmapiiri on muuttunut talousorientoituneeksi ja kunnalliseen sosiaalityöhön kohdistuvat säästöpaineeet kasvavat. Kuntien tiukentunut taloudellinen tilanne on johtanut siihen, että sosiaalityöntekijöiden on entistä vaikeampi järjestää asiakkaiden tarvitsemat palvelut, vaikka erilaisten palveluiden tarjoajien määrä yksityisellä sektorilla ja järjestösektorilla on kasvanut. Muutoksen tunnustaminen ja tutkimustiedon tuottaminen talousorientoituneen ideologian seurauksista sosiaalityölle on tärkeää paitsi asiakkaiden ja sosiaalityöntekijöiden, mutta myös laajempien yhteiskunnallisten seurausten näkökulmasta.

Tutkimukseni on ajankohtainen puheenvuoro lastensuojelun tilasta käytävään keskusteluun. Lastensuojelun sosiaalityötä ja sitä ympäröivää palvelujärjestelmää ravistavat monet muutokset, jotka huolestuttavat sosiaalityöntekijöitä. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain muutokset, sote-alueiden muodostamispyrkimykset ja tulevat säästöpaineeet sosiaaliturvajärjestelmässä luovat lastensuojelun sosiaalityölle muutospaineita. Myös julkinen keskustelu lastensuojelun oikeudesta ja velvollisuudesta puuttua perheiden tilanteisiin on puhututtanut sosiaalityöntekijöitä. Lastensuojelun

puuttumiskynnys on julkisuudessa nähty vuoroin liian matalaksi, vuoroin liian korkeaksi. Samanlaisesti kun lastensuojelun velvoitteita lisätään lainsäädännön kautta, on julkisuudessa käyty keskustelua lastensuojelun tilasta, puutteellisista henkilöstöresursseista ja liiallisesta työmäärästä. Vaikka ongelmat tiedostetaan, muutosta lastensuojelun tilanteeseen ei ole tiedossa ja uhkakuvaksi jää lastensuojelun toimintaedellytysten niukentuminen entisestään.

Tutkimusaiheeni paikantuu julkisen sektorin markkinoistumisen ilmiöihin lastensuojelun sosiaalityössä. Markkinoistumisen tutkimus sosiaalityössä on tuore tutkimuksen alue, sillä sen vaikutuksia suomalaiseen sosiaalityöhön on empiirisesti tutkittu varsin vähän (poikkeuksena Mänttari-van der Kuip 2013, 2015). Kansainvälisesti markkinoistumisen ilmiöitä sosiaalityön viitekehyksessä on sen sijaan tutkittu laajemmin. Markkinoistumisen tutkiminen empiirisesti sosiaalityön käytännöissä on haastavaa. Tutkimusprosessissa kokemuksistani lastensuojelun sosiaalityöntekijänä on ollut suuresti apua, sillä olen itse työssäni kohdannut markkinoistumisen ilmiöitä ja tunnistanut niiden olevan läsnä arjen työssä. Markkinoistumisen ilmiöitä sosiaalityössä on kuitenkin vaikea tunnistaa ja eriyttää muista yhteiskunnallisista muutoksista ja pukea puhtaiksi, vain sosiaalityötä koskettaviksi tutkimusteemoiksi. Markkinoistumisen ilmiöiden vaikea sanoitettavuus ja ilmiön sateenvarjomaisuus on saattanut nousta esteeksi aiemmille tutkimuksellisille lähestymisille sosiaalityössä.

Tässä työssä tutkin sosiaalityöntekijöiden arkikokemuksia markkinoistumisesta ja markkinoistumisen seurauksia lastensuojelun avohuollon sosiaalityöhön. Tutkimuksessani annan äänen lastensuojelun sosiaalityöntekijöille ja heidän kokemuksilleen siitä, miten sosiaalityön toimintaympäristö kunnassa mahdollistaa työn tekemisen. Tutkimuksen teoreettisena taustaorientaationa toimii kuntasektorin markkinoistuminen (luvut 2 ja 3) ja keskeisenä käsitteenä on New Public Management (luku 4). Metodologisena näkökulmana on Dorothy Smithin institutionaalinen etnografia (luku 5) ja aineisto koostuu lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöiden fokusryhmähaastatteluista (luku 6). Analyysin kautta pyrin pääsemään kiinni erilaisiin yhteiskunnallisiin ja institutionaalisiin ilmiöihin, jotka ovat jatkuvasti läsnä sosiaalityössä, säätelevät työn toteuttamista ja hallitsevat lastensuojelua sen ulkopuolelta (luku 7). Tutkimuksessa valotan lastensuojelun toimintaympäristöä tässä ajassa ja tuon esille toimintaympäristössä vaikuttavien ilmiöiden seurauksia arjen työlle. Luvussa 8 käsittelen tutkimustulokset ja avaen käytännön esimerkkien ja aineisto-otteiden avulla lukijalle näkyä konkreettisiin tilanteisiin sosiaalityössä, joita sosiaalityöntekijät työssään kohtaavat ja joiden äärellä he kamppailevat.

## 2. KUNNALLISEN PALVELUJÄRJESTELMÄN MURROS JA SIIRTYMÄ NEOLIBERAALIIN AIKAAN

Suomalaisessa sosiaalipalvelujärjestelmässä on tapahtunut siirtymä neoliberaaliin aikaan. Julkisten palveluiden keskittäminen, yksityistäminen sekä kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden vaatimukset ovat muokanneet kunnallisia sosiaalipalveluita. Tällä hetkellä ne toimivat koko sosiaalipalvelujärjestelmää koskevien uudelleenmuokkauspyrkimysten keskeisenä ohjenuorana. Tästä osoituksena voidaan pitää esimerkiksi sote-uudistusta, jonka tarkoituksena on luoda uudenlainen palvelurakenne julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle. Kuntasektorin muutosten soveltuminen kunnalliseen sosiaalityöhön on herättänyt kysymyksiä. Kuten Möttönen ja Kettunen (2014) esittävät, kuntasektorin uudistuksia ovat ohjanneet kuntaorganisaation yleiset kehittämistarpeet, eivät niinkään sosiaalitoimen tarpeet. Sosiaalitoimeen vaikuttaneista kehittämistoimista tärkeimpiä ovat olleet sektoroituneen hallinnon kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin, organisaatioiden muuttaminen ikäkausimalliin ja tuottamisvastuun erottaminen. (Möttönen & Kettunen 2014, 112)

Neoliberaali käänös on tapahtunut sosiaalityön lisäksi myös yleisemmin hoiva-alalla. Katarina Anderssonin ja Elin Kvistin (2014) artikkeli vanhusten hoiva-alalla tapahtuneesta neoliberaalista käännöksestä Ruotsissa tuo näkyväksi, että muutoksen vaikutuksesta hoiva-ala on muuttunut monimuotoiseksi ja moniulotteiseksi systeemiksi, jonka seurauksia emme täysin vielä ymmärrä. Neoliberaali käänös myös muussa julkisessa palveluntuotannossa, kuten lastensuojelussa, on muuttanut toimintaympäristöä ja toimintaedellytyksiä tavalla, jonka seurauksia ei täysin ehkä vielä tunnisteta. Tämä tekee perustelluksi ja välttämättömäksi sitä koskevan tutkimuksellisen tiedontuotannon.

Suomalaisen sosiaaliturvan kehittäminen tapahtui 1970-1980-luvuilla. Tuolloin kuntien julkisia palveluita rakennettiin vahvasti verorahoitteisiksi. (Kautto 2005, 16-17) 1990-luvun lama oli suomalaiselle sosiaalipolitiikalle taitekohta, jonka jälkeen sen tila, paikka ja asema yhteiskunnassa alkoivat näyttäytyä aiempaa epäselvempinä ja monimutkaisina. Tämä oli seurausta talouden ja sosiaalisen erottamattomuudesta, jonka tuloksena sosiaalipolitiikan kysymyksiin alettiin etsiä uusia ratkaisuja markkinoilta. Siirryttiin yhteiskuntapolitiikaksi kutsuttuun liberalistiseen suuntaan, jossa korostuvat yksilön oma vastuu selviytymisestään ja hyvinvoinnistaan, ja jossa politiikan rooli oli tukea yksilöä tämän tavoitteissa. (Karjalainen & Palola 2011, 9; Anttonen & Sipilä 2009, 96-102)

2000-luvulla alettiin julkisuudessa puhua palveluiden kriisiytymisestä. Tällöin palveluiden kriisiytyminen alkoi koskea myös sosiaalitoimistoja. Kriisiytyminen on näkynyt keskusteluissa muun mu-



assa pitkinä jonoina, suurina asiakasmäärinä, työn laadun heikkenemisenä, epäpätevien henkilöiden suurena määränä, työntekijöiden vaihtumisena ja johtamisongelmina. (Matela 2011, 35-45)

Suomalainen sosiaalipolitiikka ja sosiaalityö ovat historiansa aikana käyneet läpi useita murroskautia. Ulla Mutka (1998) tuo väitöskirjassaan esille, että yhteiskunnalliset muutokset vaativat muutoksia myös sosiaalityöltä. Sosiaalityön toimijat joutuvat muuttuvissa olosuhteissa vastaamaan toimintaympäristön muutostarpeisiin ja kameleonttimaisesti rakentamaan työnsä toistuvasti uudelleen. Mutka osoittaa, että sosiaalityön neljäs murros toteutui 1990-luvun tapahtumien ja sitä seuranneiden muutosten myötä. Taloudellinen epävarmuus, hyvinvointivaltion ympärille syntyneet kiistat ja uudenlaiset poliittis-ideologiset kiistat ja jännitteet aikaansaivat tilanteen, jossa yhteisvastuuta, solidaarisuutta ja oikeudenmukaisuutta painottaneet yhteiskunnalliset linjaukset haurastuivat. Liberalismin vahvistumista edesauttoivat samanaikaiset muutokset ihmisten elämäntavoissa ja arkipäivässä. Näiden muutosten tuloksena syntyi pyrkimys markkinaperustaisiin ratkaisuihin, kustannusten vähentämiseen sekä yksilön valinnanvapauden laajentamiseen. (Mutka 1998, 9-11)

Kunnallisen sosiaalipolitiikan merkittävin ja näkyvin muutos on ollut kuntapalveluiden markkinoistuminen. Vastaukseksi sosiaalipalvelujärjestelmään kohdistuviin suuriin haasteisiin on nähty julkisen hyvinvointivastuun karsiminen ja vastuun siirtäminen yksityiselle sektorille. Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasavertaisten edellytysten varmistaminen oli yhteiskunnallinen tavoite ja Vanhasen hallituksen poliittinen tahto, jota edistettiin kilpailupolitiikan keinoin. (Palola & Parpo 2011, 70-71)

Vastuu kansalaisten tarvitsemista palveluista, niiden järjestämisestä ja tuottamisesta on edelleen julkisella sektorilla. Hyvinvointivaltiolla ja julkisilla palveluilla on myös kansalaisten vahva tuki (Forma & Saarinen 2008, 171-175). Yhä suurempi osa kuntien sosiaalipalveluista ostetaan järjestöiltä tai yrityksiltä. Esimerkiksi yli puolet ensi- ja turvakotipalveluista, mielenterveysongelmaisten ja ikääntyneiden asumispalveluista, lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidosta sekä päihdehuollon laitoshoidosta ja asumispalveluista ostetaan yksityisiltä palveluntuottajilta. (Palola & Parpo 2011, 70-71)

Edellä kuvattua muutosta palveluiden tuotannossa kuvataan usein sanalla yksityistäminen. Kallion (2010, 239) mukaan yksityisen sektorin toimijoiden vahvistumista, eli yksityistämistä, kuvaa sosiaalipalveluissa paremmin sana markkinoistuminen. Yksityistäminen ja markkinoistuminen ovat rinnakkaiskäsitteitä, jonka käytössä voidaan katsoa olevan joitakin eroja. Verrattaessa näitä kahta käsitettä toisiinsa ajattelen, että sosiaalityössä markkinoistumisen käsite on laajempi, sillä käsite sisältää myös muutoksia työn sisällöissä, joita tapahtuu kun taloudellinen kilpailu ja tuottavuusajat-

telu yhdistyvät ihmissuhdetyöhön. Muutokset työn sisällöissä liittyvät esimerkiksi sosiaalityön deprofessionalistumiseen eli ammatillisen ohenemisen tai haurastumisen ilmiöön, ulkoisen kontrollin lisääntymiseen, työprosessien mallintamiseen ja ilmiöihin, jotka nakertavat sosiaalityön ammatillista perustaa ja haastavat ammatin monopolia kontrolloida erityistä tiedon ja osaamisen alaansa. (Forsberg & Ritala-Koskinen 2012, 164-169) Yksityistäminen on käsitteenä kapea-alaisempi ja sosiaalityön tutkimuksessa katson sen liittyvän puhtaasti talousrationaaliseen ajatteluun, eli siirtymään mikä on tapahtunut sosiaali- ja hoivapalveluiden ostopalveluissa.

Yhteiskunnassa on käyty keskustelua hyvinvointivaltion markkinoistumisesta ja sen oletetuista seurauksista sosiaalityössä. Taloudellisen kilpailun ja tuottavuusajattelun soveltuminen sosiaalialalle on saanut osakseen myös arvosteluja (ks. Eräsaari 2007, 2011, 2014; Julkunen 2001), mutta sen soveltumista sosiaalityöhön on Suomessa tutkittu varsin vähän.

Möttönen ja Kettunen (2014) tuovat esille, että yhtenä kuntien hallinnon kehityssuuntana on palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun erottaminen, eli tilaaja-tuottajamalli. Tässä mallissa kunnallinen toiminta nähdään pääasiassa palvelutuotantona, jossa tuotannon tehokkuus on keskeinen tavoite. Kunnan oman tuotannon nähdään tehostuvan muodostamalla yksiköitä, joiden ydintehtävänä on palvelujen tuottaminen. Valtion kehittämishankkeissa on luettavissa pyrkimykset palveluiden järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen. Kunta- ja palvelurakenteiden uudistusperiaatteissa korostetaan kunnan tehtävää palveluiden järjestäjänä todeten samalla, että palveluiden tuottajina voivat olla kunnan omien yksiköiden ohella yksityiset yritykset ja järjestöt. Tämä on johtanut siihen, että palveluja on yhä enemmän ulkoistettu yksityiselle sektorille ja järjestöille. (Möttönen & Kettunen 2014, 114) Sosiaalityön näkökulmasta keskeiseksi nouseekin kysymys siitä, miten sosiaalihuollon eettiset arvot yhdistyvät tuottavuus- ja tehokkuusarvioihin, jotka korostuvat ostettaessa palveluja taloudellista voittoa tavoittelevilta yrityksiltä.

Sosiaalityön tutkimuksen päville vuonna 2005 kutsuttu John Harris puhui sosiaalipalveluiden modernisoinnista ja siinä tarkemmin markkinatoimenpiteiden vakiinnuttamisesta sosiaalipalveluiden tilaamiseen ja tuottamiseen. Harrisin (2005b) mukaan olennaista markkinoistumisessa on, että se synnyttää kilpailun sosiaalipalveluiden tuottajien välille. Sosiaalipalveluja kilpailuttavassa markkinaperustaisessa järjestelmässä kontrolli on viime kädessä palvelun tilaajalla, ja palvelun tuottajan rooli on panna täytäntöön tilaajan päätökset. Tämä tilaaja-tuottaja-jako olettaa, että tilaajalla ja tuottajalla on erilaiset intressit, joiden mukaan he toimivat. Erilaiset intressit puolestaan mahdollistavat ja vahvistavat ajatusta oman edun tavoittelusta, jolloin organisaatiot alkavat tarjoamaan yhä tiukemmin määriteltyjä palveluja. (Harris 2005b, 6). Tilaaja-tuottajamalli nostaa sosiaalityössä esiin

kysymyksiä palveluiden oikeanlaisesta kohdentumisesta. Kunnallisessa sosiaalityössä palvelut järjestetään asiakaslähtöisesti siten, että palveluiden tulee vastata asiakkaan tarpeeseen. Tilaaja-tuottaja-mallissa yksittäinen sosiaalityöntekijä ei välttämättä pystykään vaikuttamaan palveluntuottajan tuotteeseen (asiakkaan saamaan palveluun), jolloin asiakkaan kannalta voi jossain tilanteessa olla riski päätyä tilanteeseen, jossa ostopalvelu ei täysin vastaakaan asiakkaan palveluntarpeeseen. Asiakkaan kannalta on ongelmallista, mikäli asiakkaan tarpeen mukaista palvelua ei ole mahdollista räätälöidä tilanteessa, jossa palvelun tuottamisesta vastaa palveluntuottaja, eikä sosiaalitoimi.

Julkisen sektorin markkinat ovat voimakkaasti kehittymässä ja kasvavat nopeasti. Sosiaalihuollossa työskentelee tällä hetkellä 170 000 työntekijää (Väärälä 2011, 34). Yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavien toimintayksiköiden määrä on kasvanut voimakkaasti. Vuonna 2000 toimintayksiköitä oli 2700, kun vuonna 2010 niitä oli jo 4350. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, yksityiset sosiaalipalvelut 2010). Odotettavissa on, että yksityisten palveluntuottajien rooli tulee entisestään vahvistumaan. Hoivasektorin yritystoiminnan kasvualueet ovat erityisesti vanhuksille ja vammaisille suunnatuissa palveluissa sekä lastensuojelun alueilla. (Palola & Parpo 2011, 71; Väärälä 2011, 34)

Väärälä (2011) toteaa, että julkinen palvelutuotanto on tehnyt tilaa järjestöjen ja yritysten palvelutuotannolle. Samanaikaisesti, kun yksityisiä sosiaalipalveluita tuottavien toimintayksiköiden määrä on lisääntynyt, on lisääntynyt luonnollisesti myös näissä toimintayksiköissä työskentelevän henkilöstön määrä. Julkisen sektorin henkilöstön määrä puolestaan laski noin 13 % vuodesta 1995 vuoteen 2004. (Väärälä 2011, 34)

Asiakkaan kannalta markkinoistumisessa voidaan nähdä myös hyviä puolia. Asiakkaan valinnanmahdollisuudet tarvisemistaan palveluista kasvavat ja samalla vaikutusmahdollisuudet paranevat. Asiakkaan ostovoima lisääntyy ja palveluista ollaan valmiita maksamaan myös itse. Kettunen (2010) on todennut, että vision toteutumiseksi on tuotteistamiseen ja laatukriteerien määrittelemiseen kiinnitettävä huomiota. Kettusen mukaan esimerkiksi sosiaalialan toimialaraportissa tuetaan markkinoistumisen ideologiaa esittämällä, että kilpailua vääristävät tuet tulisi poistaa ja eriyttää kuntien palvelujen tuotanto ja tilaustapa. Sosiaalialan toimialaraportissa on Kettusen mukaan nähtävissä, että kuntien hankintaprosesseja tulisi kokonaisuudessaan kehittää ja niiden läpinäkyvyyttä lisätä muun muassa hankintastrategioilla, samalla kun yrittäjien yritysvalmiuksia olisi parannettava ja liikkeenjohtotaitoja lisättävä. Toimialaraportissa erikoistuminen ja kilpailukyky nähtiin kannattavan yritystoiminnan edellytykseksi, minkä nähtiin lisäävän ammatillisen erityisosaamisen koulutustarvetta koko henkilöstön tasolla (Kettunen 2010, 65-66).

Näennäismarkkinat, joita myös kvasimarkkinoiksi voi kutsua, ovat markkinoistumisen alakäsite. Kähkönen (2007) on näennäismarkkinoiden tehokkuuden ja rajoitteiden mahdollisuuksia tutkivassa väitöskirjassaan kuvannut näennäismarkkinoita myös sanalla puolittaismarkkinat. Kähkösen mukaan ennen näennäismarkkinoiden muodostumista julkiset organisaatiot tuottavat palvelut itse. Näennäismarkkinat syntyvät, kun julkinen sektori sallii uusien tuottajien tulon palvelutuotantoon. Näennäismarkkinoiden keskeinen piirre on, että julkinen sektori tilaa palvelun, mikä sitten maksetaan verorahoin. (Kähkönen 2007, 12)

Julkisella sektorilla näennäismarkkinat nähdään keinoksi tehokkaampaan palveluiden tuotantoon. Näennäismarkkinat julkisella sektorilla tarkoittavat tilaaja-tuottaja-mallia, jossa palveluiden tuotanto perustuu markkinaprustaisiin ratkaisuihin ja palveluiden tuottajien väliseen kilpailuun. Markkinaolosuhteiden avulla pyritään yhdistämään julkisen ja yksityisen palvelutuotannon edut ja kehittämään siten julkisen sektorin toimintaa. Julkisissa palveluissa kysymys on siis palveluiden ulkoistamisesta, jolla tarkoitetaan palveluiden tuottamista kuntaorganisaation ulkopuolella. (Kähkönen 2007, 22-25)

Lastensuojelun sosiaalityössä ostopalveluiden käyttäminen on monessa kunnassa välttämätöntä ja muodostunut arkipäiväksi sosiaalityön toteuttamisessa. Näennäismarkkinat sosiaalityössä ovat muodostuneet tilanteessa, jossa paisuneiden asiakasmäärien vuoksi kuntien omat palvelut ovat olleet riittämättömiä vastaamaan kasvaneeseen palveluntarpeeseen. Näennäismarkkinoiden palveluvalikoimat ovat laajat, sillä yksityisiä palveluntarjoajia on sosiaalityön sektorilla runsaasti. Näennäismarkkinat ovat kasvaessaan myös laajentaneet palveluvalikoimaa ja lähentyneet tehtäviä, jotka ovat perinteisesti kuuluneet kunnallisen sosiaalityön tehtäväkenttään. Omaan työkokemukseeni perustuen olen huomannut, että kuntien muodollisesti pätevien sosiaalityöntekijöiden saatavuusongelmat on tunnistettu yksityisellä sektorilla. Tänä päivänä sosiaalityöntekijöille tarjotaan esimerkiksi työpariapua erilaisiin asiakastilanteisiin. Palveluiden käyttäminen lastensuojelun sosiaalityössä ei ole kuitenkaan mutkatonta, sillä muun muassa kilpailuttamismenetelmät ja yksityisten palveluiden korkea hinta rajoittavat palveluiden ostamista.

### 3. TALOUDEN TULO LASTENSUOJELUN TOIMINTAYMPÄRISTÖN RATIONALITEETIKSI

1980-luvulla suomalainen hyvinvointivaltio laajensi vastuitaan terveydenhuollon ja sosiaaliturvan palveluiden osalta. Suomen taloudellinen lama 1990-luvulla oli käännekohta, ja sitä onkin pidetty yleisesti julkisen sektorin uudistusten vauhdittajana. Uudistusten taustalla olivat 1970-80-luvuilla käyty kansainvälinen keskustelu julkisen sektorin menojen kasvun hillitsemisestä ja OECD-maiden hallitusten sopimus vuonna 1989. Sopimuksen tavoitteena oli edistää valtiontalouden tasapainoa ja hallinnon tehokkuutta. Suomessa julkisen sektorin ongelmat olivat samankaltaisia, kuin muissa uudistusten tielle lähteneissä maissa. Keskiössä olivat tehokkuuden ja tuottavuuden parantamista koskevat tavoitteet, talouden rahoituskriisi sekä hyvinvointivaltion institutionaaliseen perustaan kohdistuneet paineet. Julkisen sektorin uudistusten taustalle voidaan liittää hyvinvointivaltion kriisikeskustelu, joiden pääteemoiksi voidaan löytää rahoituskriisi, tehokkuuskriisi ja legitimitteettikriisi. (Kallio 2010, 13; Lähdesmäki 2003, 17-18; 85)

Lähdesmäki (2003) on New Public Managementia ja julkisen sektorin uudistamista koskevassa väitöskirjassaan tarkastellut valtion keskushallinnon reformeja 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Tutkimuksessa on tarkasteltu valtion keskushallinnon reformeja, jotka on aikaan saatu tai määritelty tehokkuusperiaatteiden, julkisen yrittäjyyden ja tulostavastuun viitekehyksestä. Lähdesmäen hallinto-tieteiden lisensiaatintutkimus (1999) tarkastelee New Public Managementia johtamisdoktriinina ja tekee käsitteellistä tarkastelua ilmiöstä. Pidän Lähdesmäen tutkimuksia laaja-alaisina ja oman tutkimukseni aihealueeseen nähden tärkeinä. Tämän vuoksi olen nostanut Lähdesmäen tutkimukseni keskeiseksi taustoittavaksi lähteeksi.

Holkerin hallitusohjelmassa vuonna 1987 kirjattiin ensimmäistä kertaa julkisen hallinnon uudistamista koskevia suuntalinjoja, ja sitä onkin pidetty keskeisenä merkkipaaluna julkisen sektorin reformeja tarkasteltaessa. Julkisen sektorin toiminnan tehostaminen ja tuottavuuden lisääminen, byrokratian vähentäminen sekä hallinnon joustavuuden lisääminen olivat hallitusohjelmassa keskeisiä teemoja. Holkerin hallituskaudella huolenaiheet olivat ensisijaisesti hallinnon toimivuuteen, ei niinkään kustannuksiin liittyviä. (Lähdesmäki 2003, 124-126)

Esko Ahon porvarihallitus (1991-1995) jatkoi edellisen hallituksen uudistuksia. Tätä hallituskautta leimasi taloudellisen kasvun päättymisen ja menojen leikkaukset. Talouden supistuminen ja EU:in liittymisen mukana tuoma kansainvälistymiskehitys olivat merkittävät taustatekijät hallituskauden ratkaisuille. Hallitusohjelman päätavoitteeksi asetettiin Suomen talouden tervehdyttäminen ja julki-

sen hallinnon kehittämistä koskevat tavoitteet. Tavoitteita leimasi vaatimukset tuloksellisuuden lisäämisestä ilman julkisen sektorin kustannusten kasvua. Hallinnon hajauttaminen ja keventäminen, ohjausjärjestelmän uudistaminen ja sääntelyn purkaminen sekä markkinaorientaation lisääminen olivat keskeiset julkisen hallinnon kehittämistä koskevat ohjenuorat. (Lähdesmäki 2003, 127-128)

Julkunen (2001) on käyttänyt termiä lamapolitiikka kuvaamaan lama-ajan aikakauden hallituksen poliittista tahtoa. Julkunen mukaan hallitus korosti lamapolitiikassaan tiukkaa finanssipolitiikkaa, julkisen sektorin saneeraamista ja avoimen sektorin kilpailukyyn korjaamista rakenteellisin keinoin. Avoimen sektorin osuuden kasvattaminen, julkisen sektorin karsinta ja viennin kilpailukyyn kasvattaminen sen kustannuksia karsimalla oli yhteiskuntapoliittinen tahtotila. (Julkunen 2001, 70-71)

Aikakausi 1990-luvulta 2000-luvulle on usein liitetty hyvinvointivaltion murrokseen, jota on leimannut uusliberalismiksi nimetty sosiaalipolitiikka. 1990-luvun lama-aikana menojen leikkaukset kohdistuivat sosiaaliturvaetuuksiin ja tulonsiirtoihin. Menetelmänä käytettiin poliittisesti helppoa ”juustohöylää”, jolla leikattiin tasaisesti kaikista menoluokista. Säästöt kohdistuivat lähinnä kuntien saamiin valtionapuihin ja kotitalouksien saamiin tulonsiirtoihin, pakottaen kuntia supistamaan menojaan tai saamaan uusia tulonlähteitä. Kansalaisia koskettivat esimerkiksi äitiyspäivärahaan, kotihoidontukeen ja eläkkeiden indeksikorotuksiin kohdistuneet leikkaukset sekä sosiaaliturvamaksuja ja verotusta koskevat tuntuvat kiristykset. (Lähdesmäki 2003, 133-134)

Uusliberalistisen sosiaalipolitiikan toteuttamista jatkettiin pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen kaudella. Hallitusohjelmaan liittyivät julkisen hallinnon tuottavuushanke sekä sosiaalialan kehittämishanke (vuosina 2003-2007), jonka aikana kuntien valtionosuuksia lisättiin. Sosiaalialan palveluiden uudistaminen, ennaltaehkäisevän toiminnan kehittäminen ja sosiaalialan tasapainoinen ja pitkäjänteinen kehittäminen olivat kehittämishankkeen keskeiset tavoitteet. Uusliberalismin korostumisesta kertoo tavoite, jossa vastuuta hyvinvoinnista siirrettiin yksilöille itselleen toteamalla, että laajan julkisen hyvinvointivaltion ylläpito edellyttää palveluiden priorisointia ja yksilöiden vastuun korostamista. (Peltola 2013, 41-42)

Sosiaalipalveluiden laadun, tehokkuuden ja tuottavuuden tavoittelu nousi selkeimmin keskiöön alettaessa toteuttamaan PARAS-hanketta. PARAS-hanke, eli kuntien palvelurakennemuutoksen toimeksianto sisältyi Valtioneuvoston päätökseen valtiontalouden kehityksestä (11.3.2005). Toimeksiantannon pohjalta valmisteltiin hallituksen strategia-asiakirja 2005 ja käynnistettiin PARAS-hanke. Hankkeessa tarkasteltiin kuntajakoja muutoksia ja kuntarajat ylittävää yhteistyötä sekä erilaisia tapoja järjestää ja tuottaa julkisia palveluita. Julkisten palveluiden saatavuus, palveluiden laatu ja

tehokas tuottamistapa sekä tuottavuuden parantaminen nousivat tarkastelussa keskiöön. Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyen valtioneuvosto päätti toteuttaa kansallisen kehitysohjelman vuosille 2008-2011. Sosiaali- ja terveydenhuollon laatuun ja kustannustehokkuden edistämiseen liittyvät asiat nostettiin kehitysohjelmassa keskeisiksi sisällöiksi. Kehittämisohjelmassa pyrittiin rakentamaan uudenlaisia julkisen, yksityisen sekä järjestöjen kumppanuuksia palveluiden tuotannossa. (Peltola 2013, 44-46; Möttönen & Kettunen 2014, 118)

Tuottavuuden ja kilpailukyvyn korostuminen on siis ollut seurausta valtion politiikasta, jonka tavoitteet ovat seuranneet kansainvälistä kehitystä. Muutos on näkynyt myös kulttuuristen toimintatapojen ja puhetapojen muutoksena, jossa hyvinvointivaltion perustelut, tavoitteet ja julkinen keskustelu on muuttunut tasa-arvoa turvaavasta sosiaalipolitiikasta talouden vakauttamista ja kilpailukykyä korostavaan sosiaalipolitiikkaan. Voidaan puhua hyvinvointivaltion suunnan muutoksesta, ideologisesta siirtymästä, jossa hyvinvointivaltion laajentamisesta on siirrytty sen supistamiseen ja karsimiseen. (Kallio 2010, 13; Niemelä 2008, 12)

Kuntatalouden epävarmuus ja talouden niukkuus on käynyt käsi kädessä sosiaalipalveluiden tuottamisen tehokkuutta ja taloudellisuutta vaativien puheiden kanssa. Kallion (2010, 35) mukaan hoito- ja hoivavastuuta on siirretty julkiselta sektorilta perheille ja perheiden kotiin annettava tuki, esimerkiksi kotipalvelu, katosi lähes kokonaan 1990-luvun laman seurauksena.

Kuntatalous on edelleen niukkaa ja kunnat taistelevat kuntalaisten palvelutarpeen ja palveluiden tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten kattamisen kanssa. Lastensuojelussa toimintaa säätelee lakisääteisiin velvoitteisiin vastaaminen ja lastensuojelun suurten kustannusten hillitsemisen vaikeudet. Vuonna 2015 voimaan tulleella sosiaalihuoltolailla ja vuosina 2015 ja 2016 voimaan astuvilla lastensuojelulain muutoksilla pyritään taloudellisiin säästöihin siirtämällä lastensuojelun painopistettä korjaavista toimenpiteistä ennaltaehkäisevään suuntaan. Lakimuutosten tavoitteena on pienentää lastensuojelun roolia palvelujärjestelmässä ja suunnata sitä voimakkaammin tukea tarvitseville ryhmille. Tavoitteena on myös lastensuojelun sijoittuminen aiempaa vahvemmin peruspalveluiden rinnalle. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015)

Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain ajankohtaiset lakimuutokset velvoittavat kuntia järjestämään kuntalaisille sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaiset palvelut ja aiheuttavat siten kunnallisessa sosiaalityössä sosiaalityön palveluprosessien uudelleenjärjestelyjä. Lakimuutokset pakottavat kunnat järjestämään ehkäiseviä palveluja, jolloin erityispalveluiden tarpeen odotetaan vähenevän noin 2-3 vuoden aikana. Odotettavissa on, että pidemmällä aikavälillä raskaampien lastensuojelun toimenpiteiden tarve ja siten myös kuntien taloudellisten kustannusten tulisi vähentyä merkittävästi.

## 4. KÄSITTEELLISIÄ TÄSMENNYKSIÄ

Teoreettisena viitekehyksenä tutkimuksessani toimii julkisen sektorin markkinoistuminen ja New Public Management (NPM). New Public Management on kansainvälinen käsite, jota on ilmiönä tutkittu kansainvälisesti laajasti ja ilmiön teoreettiset juuret on paikannettu. Haasteellisuus käsitteen tutkimisessa tulee siitä, että käsitettä ei ole suomalaisessa sosiaalityössä juurikaan käytetty ja tutkimussuuntauksissa ilmiötä on käsitelty lähinnä hallintoteoreettisesta näkökulmasta (ks. esim. Lähdesmäki 2003, Kallio 2010, Lundström 2011). Hyvänä puolena voidaan siten nähdä käsitteen laaja-alaiset tutkimukselliset mahdollisuudet sosiaalityössä. NPM:n vaikutuksia sosiaalityölle on viime aikoina alettu tutkia ja kriittisesti arvioida. (ks. esim. Eräsaari 2007, Koskiaho 2008, Mänttari-van der Kuip 2013, 2015)

Markkinoistumisen vaikutuksia sosiaalityölle on vaikea tunnistaa erillisenä laajemmista yhteiskunnallisista muutoksista, jotka kuntasektoria ravistavat. Tutkimuksellisesti käsitteen huonona puolena voidaan nähdä se, että käsite on sen laaja-alaisen luonteen vuoksi vaikea kuvata arkityössä todentuvaksi ilmiöksi esimerkiksi tutkimustilanteessa. Ilmiön ja käsitteen kansainvälinen ja kansallinen empiirinen tutkimustieto sosiaalityössä on toistaiseksi suppeaa.

### 4.1 New Public Management käsitteenä

Lähdesmäen (2003) mukaan New Public Management on eräänlainen julkisen sektorin modernisaation ohjenuora, joka tavoittelee julkisen sektorin uudistamista ja parantamista. New Public Managementin tavoite on löytää paras tapa organisoida julkista hallintoa ja parantaa johtamista. New Public Managementin pyrkimyksenä on juurruttaa markkinaehtoisia ajattelutapoja ja käytäntöjä julkiselle sektorille. (Lähdesmäki 2003, 53)

New Public Managementista käytetään yleisesti lyhennystä NPM. Myös suomenkielistä käännöstä uusi julkisjohtaminen on käytetty tutkimuksessa (ks. esim. Peltola 2013), mutta sen käyttö ei ole yhtä vakiintunut. Tässä tutkimuksessa käytän termiä New Public Management ja sen lyhennettä NPM.

NPM:n teoreettiset juuret ovat neoklassisessa taloustieteessä ja siinä erityisesti julkisessa valinnassa, jossa sovelletaan talousteoriaa politologiseen tutkimukseen. Duncan Blackin, James Buchananin ja Kenneth Arrow'n julkaisemat artikkelit 1940-50 luvuilla olivat merkittäviä modernin julkisen



valinnan teorian syntymiselle. (Mueller 2004, 34) Julkisen valinnan teorioille on ominaista se, että niissä oletetaan ihmisten kykenevän eri tilanteissa erilaisiin valintoihin. Teorioissa korostetaan yksilöiden rationaalista käyttäytymistä ja yksilöiden pyrkimystä hyötyjen maksimointiin. Ihmisen ensisijaisena pyrkimyksenä oletetaan olevan etujen hankkiminen. (Salminen 2005, 92)

Julkisessa valinnassa yksilö nähdään valintojen suorittajana. Yksilöiden mahdollisuus hyötyjen maksimoimiseen on tärkeää. Hyvä yhteiskuntapolitiikka on sitä, että yksilöt ovat hyvin informoituja yhteiskunnallisesta päätöksenteosta ja toimivat siksi rationaalisesti poliittisessa päätöksenteossaan. Julkisessa valinnassa organisaatioiden ja kustannusten paisuminen nähdään ongelmalliseksi. Sen vuoksi julkinen valinta perustuukin tehokkuuden ja kustannussäästöjen tavoitteluun. (Seldon 2002, 135; Salminen 2004, 96; Salminen 2005, 94)

Julkisen valinnan teoria näkee kilpailun puutteen syyksi kunnallishallinnon ongelmiin. Kunnalliset palveluntuottajat nähdään paikallisina monopoleina, jolloin kilpailun puute on johtanut alhaiseen tuottavuuteen ja säästäväisyyden laiminlyöntiin. Julkisen valinnan teoriaa ohjaa näkemys siitä, että kilpailua lisäämällä voidaan kitkeä julkishallinnon tehottomuutta. (Valkama 2004, 50)

NPM on johdonmukainen jatko julkisen valinnan teorialle. NPM:n tausta on sekä institutionaalises-  
sa taloustieteessä että managerialismissa, jonka vuoksi sitä voidaan luonnehtia myös taloustieteen suuntana. Julkisen valinnan teorian lisäksi NPM:n syntyyn ovat vaikuttaneet päämies-agentti-teoria ja transaktiokustannusten teoria. (Valkama, Kallio & Kankaanpää 2008, 36-38)

Lähdesmäki (2003, 43) tuo esille, että uudempi hallintotieteellinen keskustelu koskee julkisen valinnan teoriaa ja managerialismia, joita voidaan pitää tärkeinä NPM:n kehityksen kannalta. Myös Lähdesmäki toteaa, että NPM rakentuu managerialismin periaatteille, mutta se on saanut vahvoja vaikutteita myös julkisen valinnan teoriasta. Seuraavassa taulukossa olen mukaellut Lundströmin (2011) esittelemää mallia Hoodin vaihtoehtoisista NPM:n tulkintatavoista.

TAULUKKO 1. Uuden julkisjohtamisen (NPM) vaihtoehtoiset tulkintatavat Hood (1991)

NPM voidaan nähdä	Sisältö
Ideana tai suuntauksena	Hallinnon uusi kehittämisoppi, jonka mukaan yksityisen sektorin johtaminen on parempaa kuin julkisen sektorin johtaminen
Reformitoimenpiteenä	Maailmanlaajuinen muoti-ilmiö, joka uskoo markkinoiden voimaan
Työkalupakkina	Julkishallinnon ongelmat voidaan korjata NPM:n työkalulla
Politiikkana	Valtaapitävien harjoittama politiikka
Sopimusjohtamisen teoriana	Sopimuskäytännöt murentavat julkisten hallintovirkamiesten valtaa
Diskurssina	Julkishallinnon korvaaminen yksityisellä sektorilla tuo ongelmia

(Lähde: Lundström 2011, 66)

Managerialismin teoriaan kuuluu yksityisen sektorin johtamisen ihannointi. Julkisen sektorin näkökulmasta se tarkoittaa toimintakulttuurin muutosta kohti yrittäjämäisiä toimintatapoja. Managerialismiin sisältyy vaatimukset toiminnan jatkuvasta tehostamisesta. Siihen kuuluu työn suoritusta kuvaavat mittarit, tulospalkkaus sekä henkilöstöresurssien kytkeminen tuottavuuteen. Managerialistisen ajattelutavan perimmäisenä tavoitteena on tehokkuuden lisääminen hajauttamalla, supistamalla ja alasajamalla julkista sektoria. Käsitteitä New Public Management ja managerialismi käytetään joskus samassa merkityksessä, jolloin managerialismin nähdään kuvaavan kaikkia organisatorisia muutoksia, joita julkisella sektorilla on tapahtunut 1970-luvulta lähtien. (Lähdesmäki 2003; 45-54)

Pohjoismaissa uutta julkisjohtamista kuntaympäristössä ovat tutkineet Klausen ja Ståhlberg (1998) sekä Christensen ja Laegreid (2002, 2008), Suomessa Haveri (2008) ja Lähdesmäki (1999, 2003). Christensen ja Laegreid ovat todenneet, että Pohjoismaiden NPM-reformit ovat olleet maltillisia Australian ja Uuden Seelannin vastaaviin uudistuksiin verrattuna. Ilona Lundström (2011) on tutkinut kuntien palveluhankintojen murrosta kilpailuttamisessa esiintyvien ongelmien ja niiden syiden näkökulmasta. Tärkeitä tutkimuksia ovat mm. Hood (1991), Lane (2000) ja Pollit (2001). Lundströmin (2011) mukaan Hoodin (1991) tutkimusta on pidetty uraa-uurtavana, sillä hän on koonnut yhteen uuden julkisjohtamisen periaatteita ja hänen ansiostaan ylipäätään puhutaan NPM:n oppirakennelmasta. (Lundström 2011, 65)

Sosiaalityössä uutta julkisjohtamista on tutkittu kansainvälisesti laajasti esimerkiksi Englannissa (Harris 1998, 2003), Ruotsissa (esim. Harlow, Berg, Barry & Chandler 2012), Kanadassa (esim. Baines 2004; ks. myös Griffith & Smith 2014), Ranskassa (esim. Bezes, Demaziere, Le Bianic, Paradeise, Normand, Benamouzig, Pierru & Evetts 2012) sekä Australiassa (esim. Wallace & Pease 2011; Baines 2006). NPM:n mukanaan tuomia mittaamisen käytäntöjä sosiaalityölle on verrattu esim. Englannin, Irlannin ja Japanin sosiaalityöjärjestelmien kesken (Clarkson, Challis, Davies, Donnelly, Beech & Hirano 2010).

Iso-Britanniassa hyvinvointivaltion reformit ovat joidenkin arvioijien (ks. esimerkiksi Harris 1998; 2003; Harlow 2003) mukaan muokanneet sosiaalityön käytäntöjä. Seuraukseksi on nähty sosiaalityön haurastuminen, deprofessionaalistuminen, tekniikan ja managerialismin korostuminen sekä professionaalisen autonomian katoaminen. Sosiaalityön profession rajat ovat hämärtyneet sosiaalityöntekijöiden tehtävien siirryttyä muiden ammattikuntien tehtäviksi. Muutos on tapahtunut paitsi sosiaalityön tiedon, taidon, vastuun ja asiantuntijuuden osa-alueilla, mutta se nähdään myös managerialismin korostumisena sosiaalityössä. Kustannustehokkaan työskentelyn vaatimusten äärellä sosiaalityöntekijän tehtäväkenttä on kapeutunut. Sosiaalityöntekijän työssä on korostunut tekninen suorittaminen, samanaikaisesti kun asiakastyön määrä on vähentynyt ja työntekijöiden tyytymättömyys lisääntynyt. (Harlow, Berg, Berry & Chandler 2012, 540-542)

John Harris (2005a, 169) on tutkinut uuden julkisjohtamisen käytäntöjä Iso-Britannian sosiaalityössä. Harrisin mukaan NPM on rantautunut sosiaalityöhön, mistä on ollut seurauksena sosiaalityöntekijöiden tehtävien uudelleenrakentaminen. Ammatillisen harkinnanvapauden kontrolloimisesta ja erilaisten standardien asettamisesta on tullut osa sosiaalityötä. Harrisin mukaan seurauksena on ollut sosiaalityön McDonaldsaatio, jolla hän tarkoittaa sosiaalityön yhdenmukaistamista sarjaksi tuotantoprosesseja. Seurauksena on ollut ammatillisen luovuuden, joustavuuden, innovaatioiden ja työhön sitoutumisen alasajo. Sääntöjen ja menettelytapojen noudattamisesta on tullut laadukkaan työn mittari.

Harrisin (2005b, 6) mukaan eri maiden hyvinvointihistoriat vaikuttavat siihen, millaiseksi NPM on muotoutunut. Sen toteuttamisstrategioissa on kuitenkin joukko samankaltaisia, tunnistettavia piirteitä. Nämä NPM:n strategiat muokkaavat jatkuvasti sosiaalityön organisaatioita ja muuntavat sosiaalityöntekijöiden ammatillista identiteettiä eri maissa. Edellä mainitut strategiat ovat markkinoistuminen, johtamiseen liittyvä kontrolli ja arvioinnin suorittaminen.

John Harris puhui sosiaalityön tutkimuksen päivillä vuonna 2005 NPM:n ja sosiaalityön suhteesta. NPM:ssa markkinat ovat keskeinen käsite. Markkinatoimenpiteiden vakiinnuttaminen sosiaalipalve-

luiden tilaamiseen ja tuottamiseen voi hänen mukaansa olla ratkaisevaa NPM-ajattelun juurruttamisessa sosiaalityöhön. Markkinat mahdollistavat sen, että keskushallinto voi etäännyttää itsensä sosiaalipalveluiden seurauksista. (Harris 2005b, 7)

Harris puhui myös sosiaalityön pirstomisesta ja ohentamisesta, jolla viime kädessä tavoitellaan tuotantoprosessin standardoimista. Uuden julkisjohtamisen pyrkimysten näkökulmasta sosiaalityön työtehtävien tulisi olla standardoituja, tavoitteena vähentää ammattilaisten omaa harkinnanvaraista päätösvaltaa. Harrisin mukaan uuden julkisjohtamisen suhtautuminen sosiaalityöhön on reductionistista, sillä se jättää huomiotta palvelunkäyttäjien elämän ja elinolosuhteiden moninaisuuden. (Harris 2005b, 7)

## 4.2 New Public Management muokkaa julkista sektoria

Organisaation sisäiset prosessit ja johtaminen ovat NPM:n keskiössä. NPM:ssa julkisten palveluiden tuotannossa korostuvat talous ja palveluyksiköiden taloudellisuus. NPM edellyttää kaikissa poliittisissa toimintaympäristöissä markkinoiden pelisääntöjen mukaista, itsenäisten palveluyksiköiden välistä kilpailua. NPM-ajattelun mukaan markkinat ja niiden toiminta luovat parhaan mahdollisen perustan julkisten palveluiden tuotannolle. (Osborne 2006, 382)

Kunnat ovat NPM:n innoittamina hajauttaneet toimintojaan, samanaikaisesti palveluyksiköiden autonomia on lisääntynyt. Palveluyksiköitä on etäännytetty keskushallinnosta muun muassa liikelaistamalla ja yhtiöittämällä. Kehitys on ollut samansuuntaista useissa länsimaissa. (Reichard 2006, 477)

Toinen NPM:n taustalla oleva ajattelutapa pohjaa managerialistiseen koulukuntaan. Siinä keskitytään liikkeenjohdollisten periaatteiden mukaiseen hallintoon. Pyrkimyksenä on johtajien toimintakapasiteetin ja osaamisen parantaminen, johtamisen hajauttaminen ja tehtävien delegointi. (Christensen & Lægreid 2002, 270) NPM:n tavoitteena nähdään byrokraattisen, tiukasti normiohjatun organisaation purkaminen ja muokkaaminen joustavammaksi ja elävämmäksi organisaatioksi. Taustalla ovat yleisten hallinnon ja johtamisen teorioiden ja ideologioiden soveltaminen julkiseen hallintoon. Yksityisen ja julkisen sektorin johtamisen katsotaan olevan samankaltaista. Hallintotavan muutoksen myötä tapahtuu muutos hallintovirkamiehisyydestä (public administration) julkisiin johtajiin (public management). (Haveri 2000, 34)

NPM:n avulla julkisen sektorin toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta on pyritty lisäämään. Samalla on pyritty löytämään ratkaisuja tiukentuneeseen julkiseen talouteen pohtimalla hallinnon kokoa ja kustannuksia. Perusajatuksena on, että hallinto toimii paremmin ja kustannustehokkaasti. (Lähdesmäki 2003, 9) Haverin (2000, 33) mukaan uusi julkisjohtaminen pitää sisällään ohjeistuksia siitä, millaista hyvän julkisen johtamisen tulisi olla. Hyvän taustalta löytyy käsitys arvoista, jotka uuden julkisjohtamisen kohdalla liittyvät taloudellisuuteen ja tehokkuuteen sekä hyvään palveluun.

NPM:n rantautuminen julkiseen hallintoon on saanut osakseen myös kritiikkiä. NPM:n fokuksen on nähty olevan yritystoiminnassa, mikä keskittyy vastinetta rahalle - ajatteluun ja jota ohjaa ja kolmen e:n politiikka: economy (talous), efficiency (tehokkuus) ja effectiveness (vaikuttavuus). Tässä ajattelutavassa unohdetaan organisaatioiden välinen yhteistyö ja siihen sisältyvät luottamukselliset ja diplomaattiset suhteet. Sen sijaan keskittyminen kohdistuu tavoitteiden saavuttamiseen. NPM:n on arvosteltu olevan tulorientoitunut, kun taas julkisella sektorilla tulosten mittaaminen on vaikeaa. (Rhodes 2003, 55-56)

Lähdesmäki (2003) tuo esille, että useissa maissa niukka taloudellinen tilanne on johtanut siihen, että valinnanvaraa tehdyille ratkaisuille ei ole juuri ollut. Koska julkisia menoja ei ole ollut varaa kasvattaa, on jouduttu ratkaisemaan asioita tekemällä enemmän vähemmällä. Julkiset menot kasvavat, eivätkä virkamiehet ole innovatiivisesti keksineet ratkaisuja uusiin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin, jonka vuoksi NPM:a ei ole useissa maissa nähty ratkaisuksi julkisen talouden kriisiin. (Lähdesmäki 2003, 81)

NPM:n voidaan myös katsoa vähentävän kuntalaisten ja kansalaisten poliittista aktiivisuutta. Kun kuntalaisten ja kansalaisten rooli supistuu kuluttajaksi ja asiakkaaksi, anti- ja epäpoliittinen ajattelu saattavat lisääntyä. Kriitikoiden mukaan NPM johtaa yksityistämisen ja ulkoistamispyrkimystensä vuoksi lopulta julkisten palveluiden murenemiseen ja demokratian heikkenemiseen. (Christensen & Laegard 2002, 289)

#### 4.3 Sosiaalityön selontekovelvollisuus ja eettinen riski

NPM korostaa asiakaslähtöisyyttä, mutta ajattelutavan mukanaan tuomat käytänteet sosiaalityölle ovat usein ristiriidassa sosiaalityön ammattietiikan kanssa. Markkinoistumisen käännettä ja sen sosiaalityölle tuomia seurauksia on kansainvälisessä tutkimuksessa lähestytty selontekovelvollisuuden (accountability) käsitteen kautta, jota on suomennettu myös tilivelvollisuudeksi. Juhilan (2009, 296)

mukaan selontekovelvollisuuden käsite ei ole suomalaisen sosiaalityön keskusteluun vielä käsitteenä paljoakaan rantautunut. Suomalaisessa sosiaalityön tutkimuksessa selontekovelvollisuus on edelleen varsin vieras.

Ammatillinen selontekovelvollisuus ei koske vain sosiaalityötä. Banksin mukaan selontekovelvollisuus koskee kaikkia ihmistyössä toimivia ammattilaisia (Banks 2004, 150). Näissä työtehtävissä toimivien täytyy hyväksyä se, että toiset tarkkailevat heidän tekemisiään. Työntekijän on tarvittaessa selitettävä, perusteltava tai oikeutettava tekemisiään (Parrot 2006, 70). Juhila (2009) on esittänyt, että selontekovelvollisuus kytkeytyy myös ammattietiikkaan ja lainsäädäntöön. Tällä tarkoitetaan sitä, että sosiaalityöntekijän tulee noudattaa ammattieettisiä periaatteita ja niitä lakeja, jotka toimintaa ohjaavat. Sosiaalityöntekijöiden, samoin kuin muidenkin julkisten palveluntuottajien on pystyttävä tuotteistamaan työnsä ja määrittämään työnsä tulokset. Tämänkaltaista NPM:n ja selontekovelvollisuuden liittoa, jossa on pystyttävä osoittamaan työn tuloksellisuus ja tehokkuus, voidaan Juhilan näkemyksen mukaan kutsua uudeksi selontekovelvollisuudeksi. (Juhila 2009, 300)

Juhila (2009) on ottanut esille näkökulman siitä, että selontekovelvollisuus voidaan myös verhota puheella työn näkyväksi tekemisestä siten, että halukkaiden on mahdollista seurata miten ja millaisin tuloksin sosiaalityötä tehdään. Esimerkiksi tarkat dokumentointivaatimukset ja työn tulosten esittämisen vaatimukset ovat väline työn seuraamiseen. On kuitenkin hyvä huomata, että sosiaalityön selontekovelvollisuus on aina kuulunut olennaisesti sosiaalityön ammattiin, eikä se ole NPM-ajan keksintöä. (Juhila 2009, 300)

Clark (2000, 1-2) on puhunut sosiaalityölle ominaisesta jännitteisyydestä ja tuonut esille, että siinä sosiaalityö on erityisessä asemassa verrattuna muihin toimijoihin. Sosiaalityö on jatkuvasti alttiina julkiselle arvostelulle ja joutuu monesti positioon, jossa sosiaalityön on puolustettava tekemisiään. Tätä selonteon muotoa voi Clarkin mukaan kutsua yhteiskunnalliseksi selontekovelvollisuudeksi. Clarkin mukaan tämä johtuu sosiaalityön ambivalenssista. Sosiaalityön yhteiskunnallista merkitystä ei ole helppoa nähdä, sen sijaan esimerkiksi koulutus- ja terveystalveluiden merkitys ihmisten hyvinvoinnissa on helpompi tunnistaa. Sosiaalityössä tehdään töitä ikävien ongelmien kanssa, joista ihmiset muodostavat helposti arkipäivän moraaliin perustuvia mielipiteitä. Monella on myös näkemys siitä, miten nämä ongelmat olisi parasta ratkaista.

Myös Juhila (2009, 299) sanoo, että sosiaalityön ja sen käsittelemien ilmiöiden asiantuntijaksi ja arvioijaksi voi kuitenkin ilmoittautua lähes mistä positioista tahansa. Juhilan mukaan sosiaalityöntekijä on selontekovelvollinen erilaisille tahoille, esimerkiksi palvelujen käyttäjille, kollegoilleen, työnantajilleen, ammatillisille järjestöille ja lainsäätäjälle. Myös viimeaikaisessa julkisessa keskus-

telussa on vaadittu sosiaalityötä tilille asiakkaiden liiallisesta kontrollista tai auttamisesta, mutta myös auttamatta jättämisestä. Juhila (2009, 299) toteaa, että näissä tilanteissa selontekojen antaminen jää usein vaillinaisiksi erilaisten salassapitosäännösten vuoksi.

Juhila (2009) puhuu selontekovelvollisuuden ohella käsitteestä kriittinen selontekovelvollisuus. Kriittiseen selontekovelvollisuuteen kuuluu, että sosiaalityö ja sosiaalityöntekijä kertovat näkemyksiään asiakkaiden elämää hankaloittavista yhteiskunnallisista epäkohdista ja tuovat esiin oman työssä reunaehdot ja sisältöjä. Myös sosiaalityölle annettujen tehtävien mahdottomuuden ja rajojen esiin nostaminen sekä työn mittaamiseen liittyvien hankaluuksien tunnistaminen kuuluvat kriittiseen selontekovelvollisuuteen. Sosiaalityön olisi myös tunnistettava ja tuotava esille tosiasioita siitä, että ammatillinen ja inhimillinen harkinta kuuluvat sosiaalityöhön. (Juhila 2009, 304)

Sosiaalityön selontekovelvollisuus muodostuu riskiksi asiakkaille silloin, kun sosiaalityön selontekovelvollisuus kuntaorganisaation suuntaan synnyttää tilanteita, joissa asiakkaan etu saa väistyä. Sosiaalityölle annetut taloudelliset resurssit ja toimenpidevalikoimat ovat rajalliset, jonka vuoksi sosiaalityössä joudutaan tekemään kompromisseja asiakkaiden kustannuksella. (Parrot 2006, 5) Lastensuojelun sosiaalityössä eettinen riski sisältyy myös palveluiden kilpailuttamiseen. Palveluiden kilpailuttaminen voi tuottaa tilanteita, joissa perhe ei saa tarvitsemiaan avohuollon tukitoimia tai lapsi ei saa hänen tarpeitaan vastaavaa sijaishuoltopaikkaa. Sosiaalityöntekijä ajautuu eettisesti vaikeaan tilanteeseen myös kiristyvän kuntatalouden lieveilmiöiden vuoksi tilanteissa, joissa palveluiden ostaminen kielletään ja palveluiden tuottamisessa priorisoidaan kuntien omia, olemattomia palveluita.

Kansainvälisissä tutkimuksissa on todettu, että liikemaailmasta lainatut opit tuottavat sosiaalityössä moraalisia ongelmia ja rapauttavat sosiaalityön arvopohjaa. Yksityisen sektorin opit ja NPM:n käytännöt eivät sovellu toteutettavaksi käytännöllisten ja moraalisten ongelmien kanssa työskenneltäessä. NPM:n oppien on nähty tuottavan huonoja käytäntöjä sosiaalityössä. (Parrot 2006, 1-2)

Ratkaisuksi selontekovelvollisuuden mukanaan tuomiin ristiriitoihin on esitetty sosiaalityön omaan ammattietiikkaan nojaamista. Sosiaalityössä noudatetaan kansainvälisiä ja kansallisia eettisiä ohjeita, joiden mukaan asiakaslähtöisyys ja eettinen työ on kaiken sosiaalityön lähtökohta. On kuitenkin hyvä pohtia, kuinka paljon NPM:n rantautuminen sosiaalityöhön on tapahtunut asiakkaiden kustannuksella. Ovatko sosiaalityöntekijät valmiita suojelemaan omia asiakkaitaan ja vastustamaan organisaatioiden vaatimuksia ja työn uudelleen järjestelyjä? (Lipsky 1980, 79)

Maija Mänttari-van der Kuip (2013) on artikkelissaan Sosiaalityö markkinoistumisen armoilla sekä myöhemmin (2015) väitöskirjassaan *Work-Related Well-Being among Finnish Frontline Social Workers in an age of Austerity* tarkastellut julkisen sektorin sosiaalityöntekijöihin kohdistuvan organisatorisen tilivelvollisuuden yhteyttä mahdollisuuksiin tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä. Keskeiset tutkimustulokset kertovat, että huomattavasti lisääntyneen organisatorisen tilivelvollisuuden myötä sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä ovat heikentyneet. Tutkimustulokset kertovat myös sosiaalityön asiakastyön sisältöihin liittyvistä merkittävistä muutoksista. Erityistä huolta herättivät rapautuneet mahdollisuudet tarjota asiakkaille riittäviä ja asianmukaisia palveluita, puuttua asiakkaiden tilanteisiin riittävän ajoissa sekä pysyä lain vaatimissa aikarajoissa. Organisatorinen tilivelvollisuus eli työhön kohdistuvat tehokkuus ja säästöpaineeet sekä arviointi, valvonta ja kontrolli ovat lisääntyneet julkisen sektorin sosiaalityössä merkittävästi. (Mänttari-van der Kuip 2013, 5-19)

Asiakkaiden kannalta on merkittävää, että sosiaalityöntekijän tehtävissä työskentelevistä vajaa kolmannes koki mahdollisuutensa tehdä työtä, jolla on myönteisiä vaikutuksia asiakkaan elämäntilanteeseen, heikentyneen. Tutkimuksessa tulee ilmi, että sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet tehdä pitkäjänteistä työtä, puuttua asiakkaiden tilanteeseen riittävän varhaisessa vaiheessa ja rakentaa luottamuksellisia asiakassuhteita ovat heikentyneet. (Mänttari-van der Kuip 2013, 12-15)

Kai Alhanen (2014) on tutkinut lastensuojelua julkisen vallan näkökulmasta. Alhanen on löytänyt kuusi lastensuojelujärjestelmän uhkatekijää, jotka ovat palveluiden pirstaleisuus, työntekijöiden vähyys, johtamisongelmat, työntekijöiden vaihtuminen, yhteistyön vaikeudet ja arkitiedon ohittaminen. Alhasen tutkimustulokset tuovat esille ajankohtaisia näkökulmia lastensuojelun tilasta ja yhtyvät monessa mielessä Mänttari-van der Kuipin tutkimustuloksiin. Alhasen tutkimus tuo ilmi, että lastensuojelun työntekijöiden toimintakyky on heikentynyt työn tehostamisvaatimusten ja kiireen, pirstaleisen järjestelmän, hupenevien toimintaresurssien ja kankeiden byrokraattisten suoritteiden paineissa. Asiakkaiden kohtuuton määrä, kirjaamistaakka, henkinen kuormitus ja palvelujärjestelmän pirstaleisuus on johtanut siihen, että työstä on tullut suunnittelematonta ja asiakkaiden tilanteisiin ei pystytä riittävästi paneutumaan. Alhasen ja Mänttari-van der Kuipin tutkimustuloksia lukiessa on syytä todeta, että ongelmat lastensuojelun kentässä kietoutuvat yhteen muiden koko palvelujärjestelmää leimaavien ongelmien kanssa. Ongelmien korjaaminen ei siten ole yksin lastensuojelun tehtävä, eikä yksin lastensuojelulle myöskään mahdollinen tehtävä.



## 5. SOSIAALITYÖN ARJEN LÄHESTYMINEN HALLINNAN SUHTEINA JA PAIKALLISINA ARKIPÄIVÄN KÄYTÄNTÖINÄ

Aloittaessani tekemään tutkimusta minulle oli selvää, millaiset tutkimusintressini olivat. Minua kiinnostivat sosiaalityöntekijöiden kokemukset sosiaalityötä ympäröivistä yhteiskunnallisista ja institutionaalisista rakenteista, jotka vaikuttavat sosiaalityöhön. Tutkimuksessani käytän Dorothy E. Smithin aloittamaa keskustelua institutionaalisesta etnografiasta (Smith 1988, 2005, 2006), jota ovat sosiaalityön tutkimuksessa käyttäneet mm. Mirja Satka (1995, 2000), Anna Tervonen (2014), Ulla Jokela (2011) sekä Maija Jäppinen (2015). Soveltamani Smithin institutionaalinen etnografia ei ole niinkään kiinnostunut instituutioista sinänsä, vaan ihmisten kokemusten taustalla olevista näkymättömistä institutionaalisista ja yhteiskunnallisista suhteista. Kokemusten takana olevat hallinnan suhteet ja käytännöt ovat tarkastelun keskiössä.

Lähestymistapa antaa välineitä tarkastella sitä, kuinka sosiaalityöntekijän arkipäivän maailma on organisoitu ja millaiset reunaehdot työtä hallitsevat. Smithin lähestymistavan metodologisena lähtökohtana on hallinnan suhteiden paljastaminen jostakin tarkoin valitusta näkökulmasta. Smith on tuotantonsa varhaisvaiheissa, teoksessaan *The Everyday World as problematic, A feminist Sociology* (1988) lähtenyt hahmottelemaan institutionaalista etnografiaa naisten näkökulmasta. Myöhemmin lähestymistapa on laajentunut koskemaan muutakin subjektin näkökulmasta tarkasteltua yhteiskunnallisia suhteita käsittelevää tutkimusta (DeVault & McCoy 2006, 15-19), jota Smith myöhemmässä tuotannossaan, teoksissa *Institutional Ethnography, a Sociology for People* (2005) ja *Institutional Ethnography as practise* (2006) on päättänyt kutsumaan sosiologiaksi ihmisille (*sociology for people*).

Kuten Jokela (2011), myös minä miellän tutkimukseni saaneen orientaationsa Dorothy E. Smithin varhaistuotannosta. Varhaisessa tuotannossaan Smith (1988, 123-125; 142-143) esittää ajatuksen tutkijan osallisuudesta samaan maailmaan kuin tutkittavansa. Smithin (1988) mukaan institutionaalisen etnografian lähtökohtana on usein tutkijan oma kokemus tutkimusalueen arjesta, mutta se ei kuitenkaan ole menetelmän käyttämisessä välttämätön edellytys. Smithin näkemys tulee hyvin lähelle kriittistä teoriaa (ks. esim. Kotkavirta 1991), jossa tieteen ajatellaan kietoutuvan yhteiskunnallisiin prosesseihin, jonka vuoksi myös tutkija on sidottu yhteiskunnalliseen kontekstiin. (Jokela 2011, 44)

Institutionaalisessa etnografiassa keskitytään tutkittavan ympäristön arkipäivän käytäntöihin, tavoitteena tehdä tavallisesta instituution arjesta vierasta ja osoittaa moninaisuus, joilla toimijat tuottavat ja järjestävät sosiaalisen ympäristönsä.

## 5.1 Institutionaalinen etnografia ikkunana sosiaalityön arkeen

Teoksissa *Everyday World as Problematic* (1987), *The Conceptual Practices of Power* (1990) ja *Texts, Facts, and Femininity* (1990) Dorothy Smith esittelee feministisen teorian, jota hän kutsuu nimellä "*relations of ruling*". DeVault ja McCoy tuovat artikkelissaan *Institutional Ethnography: Using Interviews to investigate ruling relations* (2006) esille paikallisten ja jokapäiväisten käytäntöjen linkittyvän organisatorisiin ja translokaalisiin hallinnollisiin prosesseihin. Nämä linkit muodostavat hallinnan ja kontrollin kompleksisen kentän, josta Smith käyttää termiä "*ruling relations*". Nämä hallinnan muodot ovat Smithin (1987, 79) mukaan muotoja, joissa valta on tuotettu ja hallittu nyky-yhteiskunnassa. (DeVault & McCoy 2006, 15). Smithin institutionaalinen etnografia antaa välineen tarkastella jokapäiväisen arjen ja paikallisten käytäntöjen avulla laajempia sosiaalisia suhteita, joita voidaan ymmärtää hallinnan suhteiksi (*relations of ruling*).

Teoksessa *Institutional Ethnography a Sociology for People* (2005) Smith laajentaa teoriaansa institutionaalisesta etnografiasta menetelmäksi, mikä tuo esille ihmisten jokapäiväisen elämän takana olevat voimat ja suhteet.

”...Smith articulates a plan for designing a sociology that extends peoples ordinary knowledges as practitioners of their everyday lives into realms of power and relations that will go well beyond their everyday lives” (Smith 2005, 11)

Smith kuvaa kehittämänsä institutionaalisen etnografian pyrkivän paljastamaan mikrososiologian makrotasot (“to uncover the macro foundations of microsociology”), jolla ymmärtää Smithin tarkoittavan huomion siirtymistä asioiden yksilötasolta niihin liittyviin laajempiin institutionaalisiin ja yhteiskunnallisiin kokonaisuuksiin. Smith kuvaa tapahtumaa siirtymäksi ”from local to extralocal, from process to forces”. (Smith 2005, 35). Omassa tutkimuksessani koen Smithin institutionaalisen etnografian tuovan näyttämölle tavat, joilla makrotason rakenteet organisoivat lastensuojelun sosiaalityöntekijän työtä ja edellytykset, joita ne luovat sosiaalityöntekijöiden paikallisiin arjen käytäntöihin.

Smithin lähestymistapa siirtää tutkijan tarkastelun kohteen yksilön elämismaailmasta (*"life world"*) rakenteisiin (*"the system"*) asettaen tutkijalle kaksi tehtävää; tutkia ja selvittää piiloon jäävät tekijät, jotka vaikuttavat ihmisten jokapäiväiseen elämään. (Smith 2005, 35-36) Teoksessaan *Everyday World as Practice* (2006, 1) Smith tuo esille, että institutionaalisen etnografia selvittää kuinka asiat liittyvät toisiinsa (*"how things are put together"*) ja kuinka asiat tapahtuvat (*"how it works"*). Smith täsmentää, ettei tavoitteena ole instituutioiden tutkiminen sellaisenaan, vaan pikemminkin hän esittelee menetelmän, mikä ei ala teoriasta, vaan ihmisten kokemuksista. Institutionaalinen etnografia menetelmänä ei ole ennalta sitoutunut mihinkään yksittäiseen tieteenteoreettiseen paradigmaan. Lähestymistapa ei ylipäättään, eikä omassa tutkimuksessanikaan ole tutkia yksilöitä, vaan sitä, mitä yksilöt kertovat työstään ja mitä työ kertoo institutionaalisista ja yhteiskunnallisista kokonaisuuksista. (Smith 2006, 7)

Smith kutsuu institutionaalista etnografiaa tutkimusmenetelmäksi (*"method of inquiry"*), vaikka sen on kriittisesti esitetty olevan pikemminkin vaihtoehtoista sosiologiaa kuin itsenäinen menetelmä. Smith itse näkee menetelmän eduksi sen, että se antaa tutkijalle laajan tulkintamahdollisuuden aineistoonsa ja asettaa asioiden laaja-alaisen tutkimisen ja selvittämisen tutkimuksen keskiöön: *"...it is described as a method on inquiry because its findings are not already prejudged by a conceptual framework that regulates how data will be interpreted; rather, exploration and discovery are central to its projects."* (Smith 2005, 50)

Smithin näkemyksen mukaan hänen kehittämällään institutionaalisella etnografialla on kaksi tavoitetta, josta ensimmäinen on tutkijan tehtävä tuoda esille hallinnan suhteiden karttoja (*"maps of the ruling relations"*) institutionaalisella kentällä, joihin ihmiset liittyvät, laajentaen ihmisten tietoisuutta tavanomaisten ja jokapäiväisten asioiden taakse. Tämä tehtävä on erityisesti niiden tutkimusprosessien keskiössä, jotka koskevat ihmisten kokemusten takana olevia asioita. Toinen tavoite on tuottaa tietoisuutta ja menetelmiä, joilla tuodaan näkyväksi institutionaalisia ja yhteiskunnallisia hallinnan suhteita. (Smith, 2005, 51) Kuten Jäppinen (2015, 242) venäläisten naisten väkivaltatyötä koskevassa tutkimuksessaan, myös minä viittaan hallinnan suhteilla esimerkiksi hegemonisiin diskursseihin, jotka ohjaavat ihmisten ajattelua, yhteiskunnallisiin rakenteisiin jotka rajoittavat paikallisen toiminnan mahdollisuuksia tai kulttuurisiin oletuksiin, joita sosiaalityöntekijöille ja heidän toiminnalleen asetetaan.

## 5.2 Tutkimuksen toimintapaikka

DeVault ja McCoy (2006, 15) artikkelissaan *Institutional Ethnography: Using Interviews to Investigate Ruling Relations* esille, että tavallinen tai jopa klassinen lähestymistapa Smithin institutionaalisessa etnografiassa alkaa tulokulman määrittelyllä. Teoksessaan *Institutional Ethnography a Sociology for People* (2005, 32) Smith määrittelee toimintapaikan (*standpoint*) näkökulmaksi, josta institutionaalisia suhteita tutkimuksessa tarkastellaan.

*”Institutional ethnography begins by locating a standpoint in an institutional order that provides the guiding perspective from which that order will be explored. It begins with some issues, concerns, or problems that are real for people and that are situated in their relationships to an institutional order.”* (Smith 2005, 32)

Myös Jokela (2011) on diakoniatyötä käsittelevässä väitöskirjassaan avannut Smithin käsitettä *standpoint*. Jokelan mukaan *standpoint*-termin kääntäminen näkökulmaksi tai perspektiiviksi kapeuttaa käsitettä, eikä se ole Smithin (2005, 10) tarkoitus. Jokelan mukaan myös Satka on käyttänyt *standpoint*-käsitteestä käännoästä toimintapaikka, jolla hän on tarkoittanut toimijaa, jonka kannalta yhteiskunnallisia suhteita tarkastellaan. (Jokela 2011, 47) Satkan ja Jokelan tapaan myös minä ymmärrän Smithin käsitteen *standpoint* tarkoittavan sitä, että tukijan on tehtävä valinta siitä, kenen näkökulmasta institutionaalisia suhteita tarkastelee.

DeVault ja McCoy (2006) esittävät, että Smithin institutionaalisessa etnografiassa tutkija seuraa tiettyä kaavaa, jonka mukaan hän identifioi kokemukset, niitä ympäröivät institutionaaliset prosessit ja lopulta kuvaa analyttisesti prosesseja ja niiden vaikutusta kokemuksiin. Ihmisten kokemusten selvittämiseksi on mahdollista käyttää useita erilaisia menetelmiä. Tavallisin näistä menetelmistä on haastattelut ja fokusryhmähaastattelut, osallistuva havainnointi ja tutkijan omien kokemusten reflektointi. Joissakin tapauksissa tutkija aloittaa kokemusten selvittämisen joukosta, jossa hän tietää tutkittavien ilmiöiden olevan läsnä. (DeVault & McCoy 2006, 20-21)

Itse tutkijana tunnistan, että oma kokemukseni lastensuojelun sosiaalityöntekijänä on johdattanut minut tutkimaan aluetta, jonka konkretisoituminen arjen käytäntöihin saattaisi olla vaikea tunnistaa tutkijalle, joka ei ole työskennellyt kunnallisen lastensuojelun toimintaympäristössä. Itse sosiaalityöntekijänä olen havainnut markkinoistumisen ilmiöiden olevan läsnä lastensuojelun arjessa ja siksi olen halunnut selvittää markkinoistumisen kokemuksia sosiaalityöntekijäkollegoilta. Tutkimuksessani toimintapaikaksi on siten määrittynyt lastensuojelun sosiaalityöntekijän toimintapaikka, josta käsin tarkastelen markkinoistumisen ilmiöitä kunnallisessa lastensuojelun sosiaalityössä.

### 5.3 Tutkimustehtävä

Tutkimuksessa tarkastelen lastensuojelun toimintaympäristöä koskevia viimeaikaisia muutoksia siitä näkökulmasta, miten markkinoistumisen ilmiöt näyttäytyvät lastensuojelun sosiaalityöntekijän arkityössä. Näitä ilmiöitä lähestyn sosiaalityöntekijöiden arkikokemusten kautta kahden tutkimuskysymyksen avulla:

- 1) Millaisin ilmiöin markkinoistuminen konkretisoituu lastensuojelun sosiaalityöntekijän arjessa?
- 2) Millaisia seurauksia markkinoistumisella on lastensuojelun sosiaalityöhön?

Olen rajannut lastensuojelun sosiaalityön koskemaan kuntien lastensuojelun avohuollossa tehtävää lapsi- ja perhekohtaista sosiaalityötä. Tämä rajausta sulkee pois esimerkiksi yksityisen sektorin ja järjestösektorin lastensuojelun tehtävissä toimivat sosiaalityöntekijät, lastensuojelun sijaishuollon sosiaalityöntekijät ja sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijät.

## 6. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

### 6.1 Aineiston kerääminen ja fokusryhmien muodostuminen

Syksyllä 2013 otin ensimmäiset yhteydenotot kuntiin aineiston hankintaan liittyvistä tutkimusluvista tiedustelemiseksi. Yhteydenotot koskivat kymmentä kuntaa, joiden joukossa oli kaksi kuntayhtymää. Tutkimusluvut sain seitsemästä kunnasta, joista aineistoon päätyi neljä kuntaa.

Valmisteluvaiheessa käytin runsaasti aikaa sen pohtimiseen, millaisista kunnista aineisto tulisi kerätä. Lähtökohtina aineiston keräämiseen minulla oli ajatus siitä, että tutkittavien ilmiöiden tulee olla läsnä tutkittavassa kohteessa. Toisaalta aineiston kerääminen ei tulisi muodostua välimatkojen vuoksi kohtuuttoman vaikeaksi. Lisäksi huomioin, että tutkittavien kuntien kokoluokka tulisi olla monipuolinen ja toivoin aineistooni pienempiä kuntia ja isompia kaupunkeja, joissa tutkittavat ilmiöt saattavat olla eri tavoin läsnä. Kaavailemani fokusryhmähaastattelu menetelmänä tuottaa helposti suuren ja vaikeasti hallittavan aineiston, mikä rajasi osaltaan sitä, kuinka monta kuntaa lopullisesti

päätyi aineistoon. Maaliskuussa 2014 sain viimeisen tutkimusluvan ja aloitin haastattelujen tekemisen.

Kevättalvella 2014 aineistonkeruu käynnistyi sosiaalityöntekijöille suunnatun pilottihaastattelun tekemisellä. Päädyin pilottihaastattelun tekemiseen, koska koin tärkeäksi kaavailemieni haastatteluteemojen testaamisen, sillä markkinoistumisen ilmiöiden pukeminen arjen työksi vaikutti aluksi haasteelliselta. Pilottihaastattelua seurasi fokusryhmään osallistuneiden sosiaalityöntekijöiden kanssa käyty reflektiokeskustelu. Pilottihaastattelu ja sen teemat olivat onnistuneita tutkimuskysymyksiä ajatellen, joten päätin ottaa pilottihaastattelun osaksi tutkimusaineistoa. Pilottihaastattelun jälkeen fokusryhmien haastatteluun täsmentyi neljä teemaa, jotka nousivat markkinoistumisen ilmiöistä aiemmin jo tiedetyistä asioista (katso luku 6.2 fokusryhmähaastattelut aineistonkeruumenetelmänä).

Fokusryhmien keräämiseksi otin yhteyttä kuntien johtaviin sosiaalityöntekijöihin sähköpostitse ja pyysin tiedustelemaan työryhmien sosiaalityöntekijöiden halukkuutta osallistua ryhmähaastatteluun. Lähetin johtaville sosiaalityöntekijöille esitietoa tutkimuksesta ja tiedon tutkimusluvasta sekä liitin sähköpostiin kutsun osallistua ryhmäkeskusteluun jaettavaksi suoraan sosiaalityöntekijöille (liitteenä). Kutsuun nostin kolme orientoivaa keskusteluteemaa kiinnostuksen herättämiseksi: mihin työaikasi kuluu, miten taloudelliset seikat ohjaavat työtäsi ja millaiset ovat mahdollisuutesi tehdä eettisesti kestävää sosiaalityötä.

Positiivinen yllätys oli sosiaalityöntekijöiden halukkuus osallistua ryhmäkeskusteluun. Fokusryhmät muodostuivat lopulta siten, että kaikissa mukana olevissa kunnissa saimme muodostettua omat ryhmät, eikä kuntarajat ylittäviä ryhmiä muodostunut. Tämä on fokusryhmän yhtenäisyyden kannalta huomioitava seikka, jolla voi olla vaikutusta muun muassa ryhmässä käytävän keskustelun avoimuuteen. Ryhmien koko vaihteli siten, että keskusteluun osallistuneiden sosiaalityöntekijöiden lukumäärä oli kolmesta kuuteen keskustelijaa. Ryhmien kokoaminen oli osassa kuntia haastavaa sosiaalityöntekijöiden aikatauluista johtuen ja yhden kunnan sovittu haastattelu peruuntui viime hetkellä aikataulusteiden vuoksi. Yrityksistäni huolimatta en saanut sovittua uutta keskusteluaikaa tämän ryhmän kanssa.

Kunnat, joista tutkittavat sosiaalityöntekijät työskentelivät, olivat keskisuuria Helsingin ympärys-kuntia. Haastateltavat tulivat neljästä eri kunnasta. Alhanen (2014, 36) on käyttänyt termiä markkinamalli kuvatakseen palveluiden kehittymistä kohti uudenlaista järjestämistapaa, jossa julkisten palvelujen järjestämisessä otetaan esikuvaksi yrityssektori. Yksi tällaisen markkinamallin toteuttamistavasta on niinsanottu tilaaja-tuottajamalli, jossa julkisen sektorin yksiköt organisoivat toimin-

tansa tiettyjen tuotteiden ostajina tai myyjinä. Tämän kaltainen *tilaaja-tuottajamalli oli selkein kahdessa tutkittavista kunnista*, joissa lastensuojelun palvelut on osittain tuotteistettu. *Tutkittavissa kunnissa palvelut oli järjestetty niinsanotulla welfare-mix-mallilla* (Julkunen 2006, 105), jossa kunta tuottaa osan palveluista itse ja osa ostetaan julkiselta sektorilta ja järjestösektorilta. *Kaikissa tutkimukseen osallistuvissa kunnissa edellä mainittu sosiaalityön markkinamalli toteutui siltä osin, että kuntien omien lastensuojelupalveluiden suunnittelussa ja järjestämisessä on sektoroiduttu*. Palveluita on eriytetty lastensuojelun sisällä ja työprosesseja on pilkottu esimerkiksi siten, että erilliset yksiköt ja niihin nimetyt lastensuojelun työntekijät vastaavat kukin omasta alueestaan. Lastensuojelutarpeen selvitykset, avohuollon sosiaalityö, sijaishuollon sosiaalityö ja jälkihuollon sosiaalityössä työskennellään omissa yksiköissä lastensuojelun sisällä.

## 6.2 Fokusryhmähaastattelut aineistonkeruumenetelmänä

Päädyn keräämään tutkimusaineistoni fokusryhmähaastattelujen avulla. Fokusryhmähaastattelussa minulla oli yhden haastattelun aikana tilaisuus saada useampi näkökulma tutkittavaan aineistoon. Haastatteluissa minun oli myös mahdollista saada haastateltavilta kuvaavia esimerkkiä ja täsmentää vastauksia. Lisäksi haastattelu menetelmänä antoi mahdollisuuden keskustelun polveilemiseen niihin asioihin, joita haastateltavat omassa arjen työssään kokivat konkretisoituvan markkinoistumisen ilmiöistä. (Metsämuuronen 2006, 113, DeVault & McCoy 2006, 20-21).

Pohdin huolellisesti aineistonkeruumenetelmää ja eri vaihtoehtoja tehdä haastattelua Metsämuuronen (2006, 112) ehdottamin keinoin: yksilöhaastattelu kasvoista kasvoihin, ryhmähaastattelu kasvoista kasvoihin, postitettu tai paikan päällä kerätty lomakehaastattelu tai puhelimitse tehty haastattelu. Pohdin myös, teenkö haastattelun strukturoituna, puolistrukturoituna vai avoimena haastatteluna.

Tutkimustyön alusta asti tutkimusintressini oli lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kokemuksissa, joten oli selvää, että haastattelujen kohderyhmäksi valikoituivat sosiaalityöntekijät. Haasteeksi aineiston keräämisessä muodostui sosiaalityön markkinoistumisen ilmiöiden (makrotaso) vangitseminen sosiaalityön arjessa tapahtuviksi (mikrotaso) työkäytännöiksi. Markkinoistumisen ilmiöt ovat eri tavoin läsnä lastensuojelun sosiaalityössä, mutta niiden operationalisoiminen haastatteluun oli haastavaa. Tämä haaste johdatti minut uudelleen pohtimaan omaa positiotani sosiaalityöntekijänä ja tutkijana, sillä lastensuojelun sosiaalityöntekijänä olin omien kokemusteni kautta ymmärtänyt näi-

den ilmiöiden olevan läsnä kunnallisessa lastensuojelutyössä, mutta joiden sanoittaminen haastattelun teemoiksi tuntui aluksi haasteelliselta.

Ryhmähaastattelua voidaan käyttää yksilöhaastattelun sijasta tai yksilöhaastattelujen ohella (Eskola & Suoranta 2005, 94) Ryhmähaastattelulla on kaksi etua yksilöhaastatteluihin verrattuna: ensinnäkin ryhmähaastattelussa keskustelijat kontrolloivat toisiaan, mikä on erityisen tärkeä näkökulma tutkittaessa haastateltavien mielipiteitä ja kulttuurisia jäsennyksiä, jolloin tutkijan vaikutus tilanteeseen yksilöhaastattelussa voi olla liian suuri. Toiseksi ryhmähaastattelu on tehokas menetelmä. Yhdessä, monesti yksilöhaastattelua pidemmässä istunnossa saadaan haastateltua useampia ihmisiä. Ryhmähaastattelu on menetelmänä oivallinen etenkin aiheissa, josta ryhmässä on erilaisia mielipiteitä. (Eskola & Suoranta 2005, 96)

Kuten Eskola ja Suoranta (2005, 97) toteavat, voi ryhmähaastattelujen haastatteluajan sopiminen olla yksilöhaastatteluja vaikeampaa. Haastatteluajoja sopiessani huomasin itsekin, että useamman ihmisen saaminen paikalle yhtä aikaa voi olla hankalaa. Etenkin, kun ryhmähaastatteluun kutsutaan henkilöitä, joiden kalenterit ovat täyttyneet jo pitkäksi aikaa eteenpäin, voi yhdenkin sovitun haastatteluajan uudelleensopiminen siirtää haastatteluajaa useilla kuukausilla eteenpäin.

Fokusryhmähaastattelu on haastattelijan ylläpitämä ryhmäkeskustelu ja sellaisena se on laadullinen tutkimusmenetelmä, jonka avulla pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä. Fokusryhmän muodostaa joukko yksilöitä, jotka on koottu yhteen keskustelemaan jostain fokusoidusta aiheesta. Haastattelijan tehtävänä on ohjata keskustelua ja mahdollistaa erilaisten käsitysten ja mielipiteiden esittäminen. Sillä, ovatko haastateltavat toisilleen tuttuja, ei välttämättä ole merkitystä haastattelussa. (Morgan 1996, 129-152; Merton 2001, 550-566)

Ryhmän fokusoitumista, eli ryhmän homogeenisuutta on tutkimuskirjallisuudessa pidetty tärkeänä fokusryhmiä muodostettaessa. Yleensä tällä tarkoitetaan ryhmän kokoamista jonkin tai joidenkin ennalta tiedetyn asian suhteen homogeeniseksi, jotta keskustelu helpottuisi. Tällaisena asiana voidaan pitää esimerkiksi ammatti- tai koulutustaustaa. (Smithson 2000, 103-119) Tässä tutkimuksessa ryhmän homogeenisuus varmistetaan sillä, että kaikki haastateltavat ovat lastensuojelun sosiaalityöntekijöitä ja toimivat siten samanlaisessa lastensuojelutyön viitekehyksessä.

Fokusryhmähaastattelun valikoiduttua aineistonkeruumenetelmäksi pohdin, millä tekniikalla markkinoistumisen ilmiöistä olisi mahdollista saada tutkimustehtävää ajatellen hyödyllisiä näkökulmia. Valitsin puolistrukturoidun haastattelun, jota voidaan kutsua myös teemahaastatteluksi. Teemahaastattelu sopii käytettäväksi tilanteissa, jossa kohteena ovat intiimit tai arat aiheet tai jossa halutaan



selvittää heikosti tiedostettuja asioita, arvostuksia, ihanteita ja perusteluja. (Metsämuuronen 2006, 115) Teemahaastattelu kohdistuu ennalta valittuihin teemoihin, mutta siinä ei ole tarkasti määritelty kysymysten muotoa tai esittämisjärjestystä, kuten strukturoidussa haastattelussa (Hirsjärvi & Hurme 1986, 36). Tämä osoittautui aineistonkeruuvaiheessa hyväksi valinnaksi, sillä se antoi mahdollisuuden osallistujien avoimelle ja itseohjautuvalle keskustelulle tuoden esille myös paikallisia ja organisaatiosidonnaisia elementtejä markkinoistumisen mikrotason käytänteissä.

Haastatteluteemoja valitessani perehdyin perusteellisesti markkinoistumiseen ilmiönä ja markkinoistumisesta tehtyihin tutkimuksiin. Markkinoistumisen käännettä ja sen sosiaalityölle tuomia seurauksia on kansainvälisessä tutkimuksessa lähestytty selontekovelvollisuuden (accountability) käsitteen kautta, jota on suomennettu myös tilivelvollisuudeksi (Juhila 2009, 296; Mänttari-van der Kuip 2013, 5-19). Pohtiessani oman tutkimukseni suhdetta aiempaan tutkimukseen sosiaalityön markkinoistumisesta ymmärsin pian, että minulla on tutkimuksellani tilaisuus avata ikkuna johonkin sellaiseen ilmiöön, mitä aiemmin ei ole suomalaisessa sosiaalityössä tutkittu: sosiaalityöntekijöiden kokemuksiin siitä, miten markkinoistumisen ilmiöt esiintyvät sosiaalityöntekijöiden arjessa.

Ajattelen, että huomion suuntaaminen ihmisten kokemuksiin arjen työstä ja sen ihmetteleminen, miksi sosiaalityöntekijän arki järjestyy siten kuin se järjestyy, on tutkimukseni kannalta olennaista ja kiinnostavaa. Päätin antaa tutkittavilleni mahdollisuuden puhua tästä kiinnostavasta teemasta laaja-alaisesti, sitomatta tutkimuskysymyksiä ja haastattelun teemoja tiukasti selonteon velvoitteisiin.

Perehtyessäni markkinoistumisen logiikkaan ymmärsin pian, että haastatteluteemojen on ponnistettava samaisista markkinoistumisen ilmiöistä, jotka tulee vangita arjen käytännöiksi ja sitä kautta haastatteluteemoiksi. Ennen varsinaisten haastatteluteemojen valintaa tiivistin markkinoistumisen logiikkaa koskevat käsitteet. Näihin käsitteisiin pyrin valitsemaan asioita, joissa tiivistyy markkinoistumisen logiikka. Käsitteiksi valikoituivat Rhodesin (2003, 55-56) kolmen e:n politiikat eli economy (*taloudellisuus*), efficiency (*tehokkuus*) ja effectiveness (*vaikuttavuus*), joihin lisäsin julkisille palveluille ominaiset arvot, jotka sosiaalityössä käsitteellistin eettisiin tekijöihin (*etiikka*).

Käsitteiden valinnan jälkeen aloin purkaa markkinoistumisen käsitettä arjen työkäytännöiksi. Listasin alustavia kysymyksiä, jotka koskivat taloudellisuutta, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja etiikkaa. Tämän jälkeen aloin pohtia yläkäsitteitä tai teemoja, joihin kysymykset liittyisivät. Tällä tavoin rakensin teemoja, joissa yläkäsitteet rakentuvat mikrotason työkäytännöiksi. Tämän pohdinnan tuloksena syntyivät haastattelun teemat, jotka jakautuivat lopulta neljään osa-alueeseen:

1. *sosiaalityöntekijän työn organisoituminen kunnassa*
2. *lastensuojelun sosiaalityöntekijän työn organisoituminen*
3. *lastensuojelun sosiaalityöntekijän mahdollisuudet tehdä eettisesti kestävää sosiaalityötä*
4. *lastensuojelun sosiaalityössä tapahtuneet muutokset*

Halusin ottaa työssä tapahtuneet muutokset haastattelun yhdeksi teemaksi. Sosiaalityön toimintaympäristön ollessa voimakkaassa muutoksessa halusin selvittää yhtäältä nouseeko markkinoistumisen problematiikka keskustelussa esille yhtenä muutosta aiheuttavana tekijänä ja toisaalta millaisia ilmiöitä sosiaalityöntekijät nostavat esille puhuessaan muutoksista lastensuojelun sosiaalityössä.

### 6.3 Eettiset kysymykset ja tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen keskeiset eettiset kysymykset liittyvät tiedon hankintaan ja tiedon käyttöön (Eskola & Suoranta 1999, 52). Ensimmäinen tutkimuseettinen kysymys nousi tutkimusluvan hankkimisesta kunnista. Tutkimuslupien hakeminen ja saaminen oli mutkatonta, joskin tutkimusluvan hakukäytännöissä oli kuntakohtaista vaihtelua. Joissakin kunnissa edellytettiin asianmukaista hakemusta, joihinkin riitti sähköpostitse osoitettu pyyntö.

Haastatteluiden osalta todettakoon, että fokusryhmähaastattelun eettiset haasteet ovat samansuuntaiset kuin muussakin laadullisessa tutkimuksessa. Yksi tutkimuseettisistä haasteista liittyy fokusryhmähaastattelun tutkimustilanteeseen. Haastattelun aikana vaarana voi olla, että joku haastateltavista ei esimerkiksi ryhmäpaineen vuoksi halua paljastaa joitakin asioita, tai joku haastateltavista saattaa dominoida keskustelua, eikä heikommat ryhmän jäsenet pysty täysipainoisesti osallistumaan keskusteluun. Näissä tilanteissa ajattelen, että roolini tutkijana on turvata tasapuolinen, turvallinen ja salliva haastatteluilmapiiri. Tämä on tärkeä näkökulma, jotta haastattelussa saadaan esille erilaiset mielipiteet. Yksi fokusryhmähaastattelun eettisistä kysymyksistä liittyy kysymysten asetteluun haastattelutilanteissa, jossa tutkijalta edellytetään tarkkuutta johdattelevien kysymysten välttämiseksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 125-130)

Tutkijana ja sosiaalityöntekijänä minun oli tärkeä tiedostaa, että haastattelijan henkilökohtaisilla ominaisuuksilla, ammattitaidolla tai kokemuksella voi olla suuri vaikutus haastattelun onnistumiseen. Haastattelijana minun oli pysyttävä itse keskustelussa neutraalina ja vältettävä omien käsitysten esille tuomista. Haastattelijan on myös tärkeää huomioida ja hallita myös omaa sanatonta viestintäänsä. Eettisesti kestävä tutkimus tarkoittaa myös tutkimuksen luotettavuutta, eli tutkimuksen

laatua. Tutkijan on huolehdittava siitä, että tutkimussuunnitelma on laadukas, tutkimusasetelma on sopiva ja raportointi on hyvin tehty. Hyvää tutkimusta ohjaa eettinen sitoutuneisuus. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 127)

Fokusryhmähaastatteluissa, kuten muissakin haastatteluissa, on tärkeää huomioida tutkittavien suojaus. Tutkijan on selitettävä tutkittaville tutkimuksen tavoitteet, menetelmät ja mahdolliset riskit. Tutkittavien suojaan kuuluu myös osallistuvien vapaaehtoinen suostumus ja mahdollisuus kieltäytyä osallistumisestaan. Vapaaehtoisuuden turvaamiseksi päädyin lähettämään avoimen kutsun lastensuojelun johtaville sosiaalityöntekijöille välitettäväksi eteenpäin lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöille. Haastatteluun halukkaat pyysin ottamaan suoraan yhteyttä minuun haastattelun ajankohdan sopimiseksi.

Tuomi ja Sarajärvi (2009) tuovat esille, että tutkijan on varmistettava, että antaessaan suostumuksen osallistuja tietää, mistä tutkimuksessa on kyse. Oleellinen osa tutkittavien suoja on osallistujien oikeuksien ja hyvinvoinnin turvaaminen, osallistujille ei pidä aiheuttaa vahinkoa ja heidän hyvinvointinsa on asetettava tutkimuksen valmistumisenkin edelle. Mahdolliset ongelmat tulisi huomioida jo etukäteen. Oleellista tutkimuksen eettisyyden varmistamisessa on myös se, että tutkimustiedot ovat luottamuksellisia, eli tutkimuksen yhteydessä saatuja tietoja ei luovuteta ulkopuolisille, eikä tietoja käytetä muuhun kuin luvattuun tarkoitukseen. Kaikkien osallistujien on jätävä nimettömiksi, elleivät he ole antaneet lupaa identiteettinsä paljastamiseen. Tärkeää on myös muistaa, että tutkimukseen osallistujilla on oikeus odottaa tutkijalta vastuuntuntoa, tutkijan on noudatettava lupamiaan sopimuksia, eikä tutkimuksen rehellisyyttä vaaranneta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 131)

Tutkimuseettisten seikkojen vuoksi päädyin myös anonymisoimaan suorat ja epäsuorat tunnistetiedot aineistosta. (Ruusuvuori 2010, 452) Tällä tarkoitan paitsi haastatteluun osallistuneiden sosiaalityöntekijöiden tunnistetietoja, myös tietoja sosiaalityöntekijöiden työpaikoista. Suoria tunnistetietoja, esimerkiksi haastateltavien nimiä tai yhteystietoja ei aineistossa esiinny. Aineistosta on poistettu myös tunnistetiedot kunnista, joissa haastatteluun osallistuneet sosiaalityöntekijät työskentelivät. Päädyin tähän kahdesta syystä: ensinnäkin koin tärkeäksi tutkimukseen osallistuneiden sosiaalityöntekijöiden anonymiteetin säilyttämisen, toiseksi haastattelut sisälsivät mielestäni arkaluonteisia mielipiteitä, jotka olisivat voineet olla tunnistettavissa aineistossa. Näiden seikkojen vuoksi katsoin tärkeäksi suojata tiedon siitä, missä kunnissa haastatteluun osallistuneet sosiaalityöntekijät työskentelevät. Näiden seikkojen vuoksi poistin aineistosta tunnistetiedot muuttaessani aineistoa tekstimuotoon.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin on olemassa erilaisia ohjeita. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arvioiminen, validointi, on prosessi, jota tutkija tekee koko tutkimuksen ajan. Luotettavan tutkimuksen tunnusmerkkeinä on pidetty muun muassa seuraavia asioita: tutkimus pohjautuu aikaisempaan teoriaan, tutkija kuvaa aineiston keräämiseen ja analysoimiseen käytetyt menetelmät tarkasti, tutkija kuvaa oman positionsa suhteessa tutkittavaan aiheeseen ja tutkimus tuo esiin tutkittavien ääniä autenttisesti. Näiden kriteereiden lisäksi tutkimus huomioi eettiset kysymykset. (esim. Heikkinen, Huttunen & Syrjälä 2007; Tuomi & Sarajärvi 2004) Olen tässä tutkimuksessa huomionut edellä mainitut seikat.

## 6.4 Aineiston analyysi

Aineiston analyysi alkoi heti fokusryhmähaastattelun jälkeen nauhoitettujen haastattelujen purkamisena sanasanaisesti tekstiaineistoksi, eli litterointina (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 222). Aineiston litteroinnin tarkkuudesta ei ole tarkkaa ohjetta. Litteroinnin tarkkuus määrittyy tutkimuskysymysten ja metodisen lähestymistavan perusteella sekä ennen kaikkea tutkittavan ilmiön mukaan. (Ruusuvuori 2010, 424-426) Omassa tutkimuksessani mielenkiinnon kohteena oli sosiaalityöntekijöiden arjen kokemukset ja esimerkit markkinoistumisen konkretisoitumisesta arjessa. Haastatteluihin osallistuneiden keskinäinen asemoituminen ei ollut keskeistä, eikä siten ollut tarpeellista litteroida puheenvuorojen taukojen pituuksia eikä katkoksia puheenvuorojen sisällä, kuten ei myöskään puhumisen tapaa ja sävyä (Ruusuvuori 2010, 424).

Ruusuvuoren (2010, 428) mukaan litteroitaessa tulkitaan aineistoa ainakin kolmella tavalla; ensinnäkin havainnoijan oma huomiokyky rajaa pois osan informaatiosta, toiseksi kulttuurin jäsenenä tehdään tulkintoja siitä, mitä puhuja tarkoittaa sanomallaan ja kolmanneksi tutkijana tehdään tulkintoja aineiston osien tutkimuksellisesta relevanssista (tehdään päätelmiä esimerkiksi siitä, onko sanottu haastattelijan tiedon tarpeeseen vastaavaa). Analyysiä ei siten tehdä vain yhdessä tutkimusprosessin vaiheessa, vaan pitkin matkaa: aineistoa kerätään ja analysoidaan samanaikaisesti (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 223).

Aineiston litteroinnissa purin haastattelut sanasta sanaan, eli kaikki nauhalta erotettavissa olevat sanat on kirjoitettu. Litterointi tuotti 119 sivua tekstiä. Nauhojen litterointi on työllistävä työvaihe, mutta siitä huolimatta halusin litteroida nauhat itse, sillä koin nauhojen kuuntelemisen tärkeäksi osaksi aineiston analyysin alkua ja ensikosketusta aineistoni kanssa.

Aineiston analyysi tapahtui useassa eri osassa. Aineiston litteroinnin jälkeen aloin tutustumaan aineistoon lukemalla aineiston useaan kertaan läpi. Käytin tähän runsaasti aikaa jo aineiston suuren sivumäärän vuoksi. Suuren sivumäärän vuoksi kokonaisuuden hallinta olisi ollut haastavampaa, mikäli en tutkijana olisi jakamassa samoja kokemuksia haastateltavieni kanssa. Asioiden sisällön ja kontekstisidonnaisuuden ymmärtäminen olivat siten suuri etu. Kuten koko tutkimuksen tekemisen ajan, pidin tutkimuspäiväkirjaa myös perehtyessäni aineistoon. Kirjasin tarkoin ylös aineistosta tekemäni raakahavainnot, poimien aineistosta esimerkiksi usein toistuvia teemoja, mielenkiintoisia näkökulmia tai vastapuheen esiintymistä. Tässä kohtaa aloin myös tarkastelemaan, mistä aineisto kertoo: kertooko se lapsista, aikuisista, organisaatiosta, toisin toimimisesta tai vaikkapa kohtaamisesta. Tämä pohdinta auttoi minua aineiston kokonaisuuden hallinnassa ja tutkimuksen näkökulman tarkentumisessa.

Ruusuvuori, Nikander ja Hyvärinen (2010, 11) toteavat, että haastattelu aineistonkeruumenetelmänä tuottaa tyypillisesti laajan ja moniainekeksen tekstimassan, jota voi lähestyä monella eri tavalla. Huomasin pian haastattelujen alkaessa, että tämä pitää paikkaansa myös tekemissäni haastatteluissa. Aineiston luokittelu, analysointi ja tulkinta ovat osatekijöitä, jotka liittyvät toisiinsa osin myös päällekkäisinä prosesseina, mutta silti varsin erilaisina osa-alueina. Aineisto itsessään tarjoaa harvoin suoria vastauksia tutkimuskysymyksiin, jonka vuoksi tarvitaan analyttisiä kysymyksiä, jotka muotoutuvat ja tarkentuvat aineistoon tutustuttaessa. (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 13)

Aineiston analysointi alkaa aineistoon tutustumisella ja aineiston luokittelulla. Luokittelun tehtävänä on aineiston järjestelmällinen läpikäynti tutkimusongelman, keskeisten käsitteiden ja lähtökohtien määrittämällä tavalla. Yksi luokittelun lähtökohta on tutkimuksen tavoitteisiin ja tutkimuskysymyksiin nähden sopivan analyysiyksikön valinta. (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 18-20)

Oma aineistoni on litteroidulta sivumäärältään suuri. Haastattelussa keskustelu oli polveilevaa ja keskustelu johdattui erilaisiin organisaatiokohtaisiin asioihin. Aineisto sisältää paljon asiaa mikä tuli lopulta suljetuksi ulos analysoitavasta aineistosta. Aineistosta nousi esille mielenkiintoisia asioita ja analyysiyksikön valinnalla minulla oli tutkijana mahdollisuus vaikuttaa myös siihen, millaisia asioita halusin aineistossa tarkastella. Analyysiyksikön valinta on vaikuttanut siten myös lopullisiin tutkimustuloksiin: toisenlaisella analyysiyksiköllä näkökulmaa vaihtamalla tulokset olisivat olleet erilaisia. Analyysiyksikön valinta on siten tutkijalle varsin henkilökohtainen asia.

Aineiston analysoinnin aloitin sisällönanalyysille ominaisella aineiston pelkistämällä, eli karsimalla aineistosta pois epäolennaisen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 109). Aineiston pelkistäminen tarkoitti niiden asioiden tuomista esille, jotka minä tutkijana koin ongelmalliseksi tai hämmentäväksi,

eli ongelmallisen (*problematic*) etsimistä. (Smith 2005, 38) Myös Jokela (2011) on käyttänyt ongelmallisen etsimistä aineistonsa pelkistämässä. Smithin mukaan ”ongelmallinen” nousee arjen kokemuksista, mutta ei tarkoita ihmisten ongelmia. Se on asia, joka aineistossa alkaa vaivata ja jota tutkija pyrkii analyysissään selventämään. Ongelmallinen ei ole suoraan löydettävissä ihmisten kokemuksista, vaan on jotain, mikä on kokemusten takana niitä organisoivissa yhteiskunnallisissa suhteissa. (Smith 2005, 40)

Kävin aineiston läpi ongelmallisen näkökulmasta ja huomasin, että minua aineistossa alkoi vaivata ne esiin nousevat erilaiset tekijät, jotka määrittelevät tai hallitsevat sosiaalityöntekijän työtä työn ulkopuolelta ja kiinnittyvät seikkoihin, jotka eivät ponnista työn ydinsisällöstä, eli asiakastyöstä. Kyseessä olivat siis sellaiset yhteiskunnalliset rakenteet, jotka rajoittivat paikallisen toiminnan, eli sosiaalityöntekijän mahdollisuuksia tehdä työtä. Tämä lukutapa johdatti minut analyysiyksikön valinnan äärelle: analyysiyksikön avulla minun tuli rajata aineistosta epäolennaiset asiat ja poimia aineistosta vain olennaisen, eli asiat jotka kumpuavat markkinoistumisen ilmiöistä ja hallitsevat työtä.

Analyysiyksikön valintaa ohjasi ajatus siitä, mikä analyysiyksikkö nostaisi aineistosta esille asiat, joiden kautta voisin saada vastaukset tutkimuskysymyksiini ”*millaisin ilmiöin markkinoistuminen konkretisoituu lastensuojelun sosiaalityöntekijän arjessa ja millaisia seurauksia markkinoistumisella on lastensuojelulle*”. Tätä tarkastelen sosiaalityöntekijöiden kokemusten kautta. Tutkimukseni ei varsinaisesti paikannu kokemuksen tutkimiseen, sillä tarkastelun keskiössä eivät ole itse kokemukset. Keskiössä ovat ne yhteiskunnalliset suhteet jotka ovat haastateltavien puheissa esiin tuotujen markkinoistumista koskevien kokemusten takana.

Olennainen huomio analyysiyksikön valinnassa oli ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä jo tiedossa olevista asioista: mikäli sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet auttaa asiakkaitaan heikenevät, aiheutuu työntekijöille eettistä kuormitusta, työssä jaksamisen ongelmia ja vaihtuvuutta. (ks. esim. Matala 2011) *Valitsin analyysiyksiköksi sosiaalityöntekijöiden kuvaukset työtä kuormittavista ja hallitsemista ulkopuolisista voimista, joihin sosiaalityöntekijät eivät pysty itse vaikuttamaan*. Rinnalla pyrin huomioimaan myös mahdollisia markkinoistumisen positiivisia puolia.

Analyysiyksikön valinnan jälkeen ryhmittelin aineiston käymällä alkuperäisilmaukset tarkoin läpi, etsien samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Huomasin pian, että aineistossa toistuivat tietyt asiat ja teemat, joten oli järkevää pilkkoa aineisto osiin samaa asiaa käsittelevien tekstiotteiden ryhmittelemiseksi. Teknisesti tämä tapahtui merkitsemällä teemojen alle sijoittuvat tekstiotteet värikoodein tekstiin, jonka jälkeen leikkaa-liimaa toiminnolla poimin tekstiotteet kunkin

teeman alle. Teemahaastattelussa haastattelun teemat ohjaavat usein aineiston pelkistämistä ja ryhmittelyä suoraan haastatteluteemojen alle (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93), mutta Smithin institutio-naalisen etnografian ote tuotti toisenlaisen luokittelun.

Aineiston ryhmittelystä muodostui tekstiaineistoa 113 sivua, joista ajattelun helpottamiseksi tein tiivistyksen, josta tekstiä muodostui 18 sivua. Ryhmittelyvaiheessa aineiston sivumäärä oli verraten suuri, sillä moni ilmaus saattoi kuulua useampaan eri ryhmään. Aineiston ryhmittelyssä muodostui kahdeksan luokkaa: *peruspalvelut, sosiaalityön juridisoituminen, resurssien puute, sosiaalityössä tapahtuneet muutokset, ajankäytön hallitseminen, dokumentoinnin vaateet, eettisen työn haasteet, sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välinen suhde*. Tuloksena muodostui teema-analyysin ensimmäisen vaiheen teemakartta.

Teema-analyysissä tavoitteeni ei ollut lähteä kuvailemaan koko aineistoa teemoittain, sillä siinä vaarana on analyysin ohuus, jolloin aineiston rikkaus ja syvyys menetetään. Sen sijaan tavoitteeni oli yksityiskohtainen ja syvempi analyysi tutkimuksen kannalta olennaisiin teemoihin keskittyen. (Braun & Clarke 2006, 83). Analyysiin valikoituvat teemat toimivat siten myös analyysiin päätyvän aineiston rajaajina.

Teema-analyysissä minun oli tutkijana tehtävä kahdenlaisia valintoja, joista ensimmäinen valinta tuli tehdä tutkimuksen teoriasta. Teema-analyysissä teemat voivat identifioitua kolmella tavalla: induktiivisesti (aineistolähtöisesti), deduktiivisesti (teorialähtöisesti) tai abduktiivisesti (teoriasidonnaisesti). Induktiivisessa analyysissä teemat koodataan ilman taustaoletuksia tai taustateoriaa ja analyysitapa tulee siten lähelle aineisto-ohjautuvaa analyysiä. Deduktiivisessa analyysissä teemojen muodostumista ohjaa tutkijan oma teoreettinen tai analyttinen viitekehys tutkittavasta ilmiöstä. Deduktiivisessa analyysissä saadaan ohuempi kuva aineistosta kokonaisuudessaan, mutta sen sijaan analyysistä tulee syvempi siihen ohjautuvien teemojen osalta. Abduktiivisessa analyysissä aineiston analyysi ei suoraan perustu teoriaan, vaan siitä etsitään selityksiä ja vahvistusta aineistosta tehdyille löydöksille. Aineiston kytkennät teoriaan ovat selkeästi havaittavissa. (Braun & Clarke 2006, 83; Tuomi & Sarajärvi 2004, 116). Omassa tutkimuksessani analyysitapa paikantuu deduktiiviseen teema-analyysiin.

Toiseksi minun oli tutkijana tehtävä valinta siitä, millaisella syvyydellä teemoja aineistossa käsitellään: kuvaavalla vai selittävällä tasolla. Kuvaavalla tasolla sanan mukaisesti kuvataan tutkittavien esiin tuomia asioita, niitä yhdistellen ja perustellen ilman, että tutkija etsii mitään niiden takana olevia asioita. Selittävällä tasolla puolestaan perustellaan teemojen tärkeyttä ja niiden taustalla ole-

via laajempia merkityksiä, käsitteitä tai ideologioita. (Braun & Clarke 2006, 84) Koen tutkimukseni analyysitavan olevan siten lähempänä selittävän tason analyysiä.

Aineiston ryhmittelyn jälkeen aloin uudelleenlukemaan aineistoa ja pilkkomaan teemoja pienempiin osiin. Teema-analyysi analyysimenetelmänä tarjosi välineen rikkaan aineiston analyysiin, ollen riittävän aineistolähtöinen, mutta mahdollistaen myös taustateorian huomioimisen tutkimuksen perusteissa. Teemojen pilkkominen tarkoitti sitä, että kävin huolellisesti läpi aineistoni teema kerrallaan ja poimin sieltä kutakin pääteemaa koskevat pienemmät teemat teemakartaksi, jotka koostin piirtäen ruutuvihkoon. Esimerkiksi ”resurssit”-teeman teemakarttaan nousi esimerkiksi seuraavanlaisia otteita, eli pienempiä teemoja aineistosta: ”vähän kunnan omia palveluita”, ”heikot peruspalvelut”, ”liian pienet resurssit”, ”jättämällä asiakkaat jonoon todennetaan heikot resurssit”, ”ohjaa työn tekoa kriiseihin”, ”joskus perheet joutuu odottamaan”, ”kiireellisiä sijoituksia ja huostaanottoja useita päällekkäin” ja niin edelleen. Teemakarttoihin kokosin kaikki kutakin teemaa koskettavat aineisto-otteet, joten lopulta samoja aineisto-otteita tuli poimituksi useampaan teemakarttaan. Esimerkiksi ”resurssit” teemakartassa oli samoja aineisto otteita ”etiikka”-teemakartan ja ”ajankäyttö”-teemakartan kanssa.

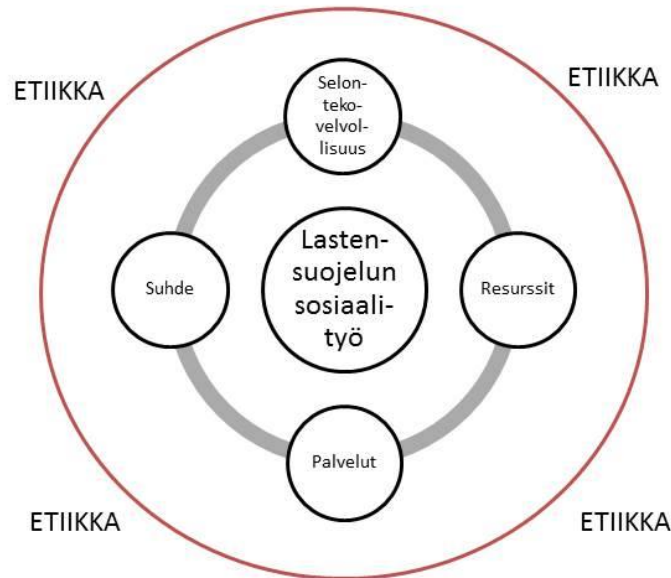
Tämän jälkeen vertasin teemakarttoja ja peilasin niitä markkinoistumisen ilmiöihin pohtien, yhdistyvätkö jotkut teemat tai nouseeko kartoista esiin joku uusi teema. Analyysin tässä kohdassa huomasi, että juridisoitumisen teema ei palaudu sellaisenaan markkinoistumisen ilmiöihin, vaan on laajempi kokonaisuus. Juridisoitumisen yhteys dokumentointiin nousi aineistossa ilmeisenä, joten nämä kaksi teemaa yhdistyivät ja tulivat käsittelyyn yhteisen sateenvarjokäsitteen - selontekovelvollisuuden alle.

Tässä vaiheessa teema-analyysin viimeiseen vaiheeseen oli noussut kuusi pääteemaa: *selontekovelvollisuus*, *resurssit*, *palvelut*, *suhde*, *etiikka*, *muutos*.

Peilasin teemakarttoja markkinoistumisen ilmiöihin ja havaitsin pian, että aineisto kertoi kahdenlaisen tarinan: se kertoi sosiaalityön toimintaympäristöä koskevista markkinoistumiseen liittyvistä ja taustalla olevista ilmiöistä ja niiden seurauksista sosiaalityön toteuttamiselle ja asiakastyölle. Teemakartan teemoista analyysiin relevanteiksi valikoituivat viisi ensimmäistä teemaa, viimeisen teeman ”muutos” päätin purkaa muiden teemojen alle.



Lopullisen teemakartan teemat olivat siten



Kuvio 1. Teemakartan lopulliset teemat

Teemoista muodostin empiirisen osan lukujen rakenteen, joita esittelen seuraavissa luvuissa.

## 7. UUDELLEENMUOTOUTUNUT PALVELUJÄRJESTELMÄ

Haastatteluissa tuli näkyväksi kuinka vaikeasti markkinoistumisen ilmiöt tulevat tunnistetuksi sosiaalityössä. Yhdessä haastatteluissa sosiaalityöntekijät kokivat markkinoistumisen liittyvän ostopalveluiden käyttöön lastensuojelussa, eivätkä tunnistanee muiden haastatteluteemojen liittyvän markkinoistumisen ilmiöihin. Toisessa haastattelussa sosiaalityöntekijät kokivat, ettei haastattelun teemoista löydy punaista lankaa markkinoistumisen ilmiöihin, joiksi tunnistettiin enemmänkin sosiaalityön tuotteistamiseen liittyvä problematiikka. Mielestäni tämä kuvaa hyvin kokemusta, jonka itsekin tunnistin haastattelun teemoja pohtiessani: markkinoistumisen ilmiöiden pukeminen arkipäi-

vän työkäytännöiksi on haastavaa, sillä markkinoistuminen on ilmiönä kompleksinen ja laaja, eikä sitä suomalaisessa sosiaalityössä riittävästi tunnisteta.

Koen, että valitsemani haastatteluteemat toimivat hyvin markkinoistumisen ilmiöiden purkamisessa arjen työkäytännöiksi. Haastatteluissa merkille pantavaa oli, että mitään yksittäistä teemaa, mikä sosiaalityöntekijöitä olisi eniten puhututtanut, ei löytynyt. Yhteenvetona voin kuitenkin todeta, että haastateltavia puhutteli laajasti yhteiskunnallisten rakenteiden epäkohdat ja niiden vaikutukset asiakastyöhön, jotka tässä tutkimuksessa paikantuvat peruspalveluita ja työn eettisyyttä koskeviin lukuihin. Teemakartoista päätellen eniten yksittäisiä merkintöjä nousi esille teemoissa ”suhde”, ”resurssit” ja ”etiikka”.

## 7.1 Ohenevat peruspalvelut ja lastensuojelun positio palveluverkostossa

Markkinoistuminen konkretisoituu haastattelujen valossa lastensuojelun sosiaalityöhön kahdella tavalla: lastensuojelua ympäröivän palvelujärjestelmän kautta sekä suoraan lastensuojelun arjen työhön vaikuttavina asioina. Aineiston analyysissä nämä nousivat esille ja tulivat nimetyksi työtä hallitseviksi yhteiskunnallisiksi rakenteiksi ja työtä hallitseviksi organisatorisiksi rakenteiksi. Peruspalvelut paikantuvat työtä hallitsevien yhteiskunnallisten rakenteiden tasolle. Sosiaalityöntekijät korostivat, että laadukkaat ja hyvin toimivat peruspalvelut tukevat lastensuojelun sosiaalityön toteuttamista. Tuottavuus- ja tehokkuusvaatimukset kohdistuvat lastensuojelun ohella myös muihin julkisiin palveluihin. Säästöpainet ja ohenevat peruspalvelut eivät enää riittävässä määrin pysty vastaamaan kaikista hauraimmissa olosuhteissa elävien lasten ja perheiden tuen tarpeeseen ja asiakkaat tulevat yhä useammin siirretyiksi erityispalveluiden, kuten lastensuojelun piiriin.

Yhteiskunnan palvelujärjestelmä ei täysin pysty vastaamaan perheiden moninaisiin tarpeisiin. Sosiaalityö voi vaikuttaa tiettyyn rajaan saakka, mutta ulottuu vaikeasti tilanteisiin, jotka eivät ponnista sosiaalityön perinteisestä ongelmakentästä.

*”onko sillä sosiaalityöllä lastensuojelussa niinkun mitään merkitystä, tekemistä, että se ois ihan jonkun muun organisaation, ehkä mahdollisesti pitäis tehdä tän tyyppisten ihmisten kanssa, mitkä ei kuitenkaan hakkaa lapsiaan eikä tota, niitten lapset vielä varastele tai juo.”*

Aineisto-otteesta on luettavissa, että lastensuojelun sosiaalityö voi jopa olla keinoton perheiden ongelmissa, jotka tulisivat parhaalla tavalla autetuksi peruspalveluilla, mikäli niitä olisi riittävästi saatavilla. Peruspalveluilla autettavissa olevat perheet eivät välttämättä lainkaan hyödy raskaista lastensuojelun sosiaalityön tukitoimista ja keinoista, kun taas esimerkiksi perheväkivalta, päihdeongelmat tai lapsen ongelmallinen käyttäytyminen ovat tilanteita, jotka tulevat autetuksi perinteisen sosiaalityön keinoin. Lastensuojelun sosiaalityöntekijät kokevat, että peruspalveluiden palvelujärjestelmästä puuttuu auttavia tahoja, minkä vuoksi asiakkaat ohjautuvat lastensuojeluun. Sosiaalityöntekijöiden mukaan esimerkiksi kattavammat nuorisotoimen palvelut voisivat hyvin auttaa monenlaisissa ongelmatilanteissa, joissa lastensuojelun sosiaalityö ei pysty auttamaan.

Peruspalveluiden rooli on tuottaa perheille ehkäiseviä palveluita, joilla parhaassa tapauksessa vältetään lastensuojelun asiakkuus. Peruspalveluiden toimimattomuus ja ehkäisevien palveluiden puute siirtävät perheet suoraan lastensuojelun asiakkuuteen ja tilanteeseen, jossa sosiaalityö on keinoton auttamaan perheitä. Sosiaalityöntekijät kertoivat tunnistavansa, etteivät asiakasperheet aina hyödy lastensuojelun työstä.

*”et näähän ei ollenkaan hyödy tästä meidän työstä. Tai osin semmosta pohdintaa meillä itekin käydään, että täs niinkun tehdään, ajatellaan mihin suuntaan me ollaan tekevinämme työtä ja näin, ja lapsi ei kuitenkaan mene kouluun, tai se on aina yhtä ankeeta vielä monen vuoden päästä vaik sit saataiski kouluun. Et en ole niinkun pessimisti näissä meidän, mut joskus sitäkin miettii niinkun, et mitkä ne oikeesti on ne meidän mahdollisuudet. Kun se on kuitenkin niin vähän sitä aikaa meillä tehdä, sitten tehdään vaan vanhalla tyylillä näitä töitä. ”*

Lastensuojelun sosiaalityöllä ei ole keinoja tai tukimuotoja auttaa perheiden pulmissa, mikäli perheet ovat ikään kuin väärän palvelun piirissä. Aineisto-otteessa nostetaan lapsen pitkään jatkuneet koulunkäyntiongelmien tai pitkään jatkunut huono-osaisuus esimerkiksi auttamistilanteista, joihin perinteinen sosiaalityön tekemisen tapa ei tarjoa ratkaisuja.

Ohuet peruspalvelut kumuloituvat lastensuojelun sosiaalityöhön ja tuottavat lastensuojelulle erilaisia ongelmakenttiä. Haastatteluihin osallistuneiden sosiaalityöntekijöiden näkemyksen mukaan pe-

ruspalvelut ovat osittain heikkoja, mikä näkyy ostopalveluiden suurena määränä lastensuojelussa. Esimerkiksi aikuisten päihde- ja mielenterveyspalveluiden toimimattomuus näkyy lastensuojelussa siten, että vanhemmat eivät saa varattuja näihin aikoja hoitomotivaatiosta huolimatta. Toimimattomat tai puutteelliset peruspalvelut aiheuttavat myös perheiden tilanteiden ajautumista huonompaan suuntaan ja aiheuttavat pahimmillaan perhetilanteiden kriisiytymisiä lastensuojelussa.

Toimimattomat peruspalvelut ovat ongelmallisia lastensuojelulle, sillä osa sen työvälineistä katoaa. Haastattelussa sosiaalityöntekijä havainnollisti sosiaalityön keinottomuutta kertomalla, että

*”...ei saa sitä lapsen tilannetta muutettua, kun sitä lasta hoitavat tahot, päivähoito, koulu, huoli jatkuu siellä, tietää mitä tukee tarviis, mut jos ei sitä saa hankittuu niin ei pystytä niinkun auttamaan sitte. Jos siellä on esimerkiks päihde- tai mielenterveyspalvelua mitä vanhempi tarvii jotta lapsen tilanne paranisi, niin mä luulen et tässä aika keinottomii ollaan ratkomaan sitä, kun meillä ei oo semmosta palveluu ostaa kun se on niinkun sitten aikuispalveluissa tuolla. Ja jos ei siellä oteta asiakkuuteen niin se on meille vähän vaikee perustella, et miten me voidaan sitä lasta auttaa sitten siinä kohdassa . . . avohuollon tukitoimilla. Vaikeuttaa selkeästi kyllä meidän työtä. ”*

Haastateltavina olleet sosiaalityöntekijät kokivat, että yhteiskunnallisesti ajatellen säästöjä tehdään väärissä paikoissa. Luokkakokojen suureneminen, luokka-avustajien määrän väheneminen, heikosti resursoidut kuraattoripalvelut, varhaiskasvatukseen kohdistuvat säästöt ja pienryhmäpaikkojen väheneminen näkyvät niin lastensuojelun asiakasmäärissä, kuin myös lastensuojelun asiakaslasten tilanteiden vaikeutumisena. Koulu, mielenterveyspalvelut ja toimeentulotuki nostetaan haastatelussa esimerkeiksi säästöistä ja tiukentuneista rajoista, mitkä aiheuttavat asiakkaiden siirtymistä lastensuojeluun ja lastensuojelun kustannuksiin. Haastateltavat kertovat, että päivähoitoon tukipaikkoja ja erityisopetusta saa lapsille selvästi aiempaa vähemmän, mielenterveyspalveluissa ei löydy palveluita lapsille ja nuorille ja palveluita ei saa tarpeen mukaan ja riittävän pitkään. Myös toimeentulotuen tiukentuneet ehdot johtavat siihen, että kustannukset siirtyvät lastensuojelun maksettaviin kuluihin.

Sosiaalityön arvostuksen puute peruspalveluiden keskuudessa koetaan myös ongelmallisena työn toteuttamiselle. Eräs haastateltava toi esille, että sosiaalityöntekijän lausunnolla asiakkaan tuen tarpeesta, esimerkiksi lapsen päivähoitopaikan tarpeellisuudesta tai perheen asunnon tarpeesta ei ole

painoarvoa muissa palveluissa. Lastensuojelulain mukaan lapselle ja perheelle on järjestettävä lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut ja päivähoido, jos sosiaalityöntekijä on lapsen asiakassuunnitelmassa arvioinut lapsen tai hänen vanhempansa niitä tarvitsevan. (Lastensuojelulaki 417/2007, 36§) Voi olla, että muu palveluverkosto ei välttämättä tunne lastensuojelulakia ja sen velvoittavuutta palveluiden järjestämisessä lastensuojelun asiakkaille.

Kun lastensuojelua ja peruspalveluita julkisten palveluiden tuottajina verrataan keskenään, huomataan että suhteessa asiakastyöhön peruspalveluilla on erilainen asema kuin sosiaalityöllä. Sosiaalityöntekijöiden kertomuksissa tulee esille, että peruspalveluilla on mahdollisuus määritellä tiukasti omia reunaehtojaan. Julkiset palveluntuottajat voivat erikoistua tiettyihin palveluihin, mikä johtaa asiakkaiden valikoitumiseen ja ulossulkemiseen palveluista. Peruspalvelut voivat määritellä kuka ja missä tilanteessa asiakkuuteen pääsee ja missä tilanteissa asiakkuus siirretään tai jätetään lastensuojelun hoidettavaksi. Julkisten palveluiden eroosio heijastuu lastensuojeluun asiakkaiden kasvavana määränä ja lastensuojelun taloudellisina kustannuksina.

Tutkittavien mukaan yhteistyötä lastensuojelun ja peruspalveluiden välillä on pyritty tiivistämään ja toimivia yhteistyökäytäntöjä on pyritty etsimään. Eräs haastateltava toi esille, että kunnassa peruspalveluiden tekemien lastensuojeluilmoitusten ilmoituskynnystä on nostettu. Se on nähty keinoksi asiakasmäärien hallinnassa pysymiseen. Kääntöpuolena on se, että lasten ja perheiden tilanteet ovat lastensuojeluilmoituksen saapuessa jo vaikeita. Sosiaalityöntekijät pohtivat, onko rajaa nostettu jo liiankin korkeaksi, sillä perheet ovat näissä tilanteissa vaikeasti autettavissa lastensuojelun avohuollon tukitoimilla.

Kun työskentelyn ja tukitoimien odotetaan alkavan nopeasti, toteutus on haasteellista. Lastensuojelun asiakkuuksia myös pyritään pysäyttämään selvitystiimiin, jotta avohuollon asiakasmäärät eivät kasvaisi. Haastateltuja sosiaalityöntekijöitä oli puhututtanut, onko mahdollista että niitäkin asiakkuuksia, jotka olisi pitänyt siirtää avohuollon sosiaalityöhön, on pysäytetty selvitystyöskentelyssä.

Lastensuojelun rooli palveluverkostossa kuvattiin epäkiitolliseksi, sillä muiden palveluntuottajien odotukset lastensuojelua kohtaan nähdään ongelmalliseksi.

*”. . . me ollaan hirveen paljon vartijoina, meiltä odotetaan että kun mikään muu yhteistyötaho ei tavallaan pärjää sen kans, niin sitten on lastensuojelu ja sitte odotetaan että se on se ihmeidentekijä ja me ratkaistaan se moninainen problematiikka. Et must ne odotukset meitä kohtaan on välillä vähän suunnattomankin suuret”*

Odotukset lastensuojelun vallasta ja toisaalta puutteellinen tieto lastensuojelulain asettamista reunaehdoista lastensuojelun sosiaalityölle näyttäytyvät yhteistyökumppaneiden toimintatavoissa ja odotuksissa lastensuojelun sosiaalityötä kohtaan. Palveluverkostossa lastensuojelun sosiaalityöntekijöille asetetaan paineita lastensuojelun toimenpiteiden tekemiseen. Haastateltavat kuvasivat, että lastensuojelulle sanellaan milloin lastensuojelun sosiaalityöntekijän pitäisi sijoittaa lapsi tai tehdä ”sitä ja tätä ja tuota”. Myös verkostopalavereissa asetetaan lastensuojelu positioon, jossa sitä haastetaan vastaamaan kysymyksiin siitä, mihin toimenpiteisiin lastensuojelu aikoo ryhtyä. Osana asiakkaan palveluverkostoa lastensuojelun asema on haastava ja edellyttää sosiaalityöntekijöiltä vahvaa ammatillista osaamista, eettistä vahvuutta ja kykyä sanoittaa ja puolustaa lastensuojelun omaa näkemystä lapsen ja perheen tilanteesta.

Sosiaalityöntekijät tunnistivat yhteiskunnan antaneen lastensuojelulle tehtäviä, joihin sosiaalityö ei ulotu. Eettisesti haastaviksi koetaan tilanteet, joissa perhe kieltäytyy tukitoimista tai joissa perheen problematiikkaa ei tunnisteta eikä työskentelyssä edetä, tai joissa perheen ympärillä toimivat tahot asettavat sosiaalityön toiminnalle odotuksia, joihin ei pystytä lain puitteissa vastaamaan.

*”mä koen sellasen, et niinkun must toi lainsäädäntö tekee, ja niinkun lainsäädäntö kontra ne odotukset mitä meihin kohdistetaan, niin jos on tällösiä syrjäytymisprosesseja, vaikka no joku pikkulapsi ja vanhemmat ei halua viedä sitä mihinkään terapiaan, se on must asia johon me ei voida hirveesti puuttua. Tai sit on nää just koulua käymättömät, niin sehän menee niin että ei me voida niinkun tahdonvastasta toimenpidettä tehdä sillä perusteella että joku vaan syrjäytyy. Siinä pitää olla muitakin kohtia siinä huostaanottolomakkeessa ja tätä ei niinkun suuri...ei muut ymmärrä. Niin koen itsekin, et se on must surullista.”*

Asiakkaiden tasavertaisuutta palveluiden saannissa pidettiin tärkeänä. Sosiaalityöntekijät kokivat, että asiakkaiden tulee saada samansuuntaista palvelua kunnan sisällä ja riippumatta siitä, missä kunnassa asiakas asuu. Haastatteluissa tuli kuitenkin esille, että kuntakohtaiset erot palveluiden järjestämisessä ovat suuret. Joissakin kunnassa lastensuojeluperheillä on mahdollista saada laajalaisia ja moniammatillisia palveluita kunnan omana toimintana, kun toisessa kunnassa omia palveluita ei juurikaan ollut, jolloin palveluiden järjestäminen asiakkaalle tarkoittaa aina ostopalveluiden

käyttöä. Palvelujärjestelmä siten itsessään eriarvoistaa asiakkaita tilanteessa, jossa ostopalveluiden tiukentumisen vuoksi asiakas ei välttämättä saa tarvitsemaansa palvelua. Eettisesti ongelmalliseksi tunnistetaan myös tilanteet, joissa asiakkaat joutuvat odottamaan palvelun alkamista jonojen vuoksi.

Sosiaalityöntekijät toivat esille, että asiakkaiden tasavertaisuus pyritään takaamaan ohjeistuksilla asiakkaalle myönnettävistä palveluista. Sosiaalityössä pyritään mallintamaan työprosesseista yli kuntarajojen, mikä takaisi työntekijöiden näkemyksen mukaan asiakkaiden tasavertaisen palvelun. Ohjeiden noudattaminen nähtiin tärkeäksi, sillä asiakkaat vertailevat saamiensa palveluita keskenään. Toisaalta sosiaalityöntekijät toivat esille, että sosiaalityöntekijän oman harkintavallan käyttö on tärkeää palveluiden myöntämisessä:

*”mä oon joskus törmännyt siihen, että mua on ärsyttänyt suuresti kun tulee joku uus sosiaalityöntekijä, et ”ei kun se on se 46 euroo, se on sovittu”, kun must sosiaalityössä se ei voi olla niin et joku taulukko. Tietenkin pitää jotkut ohjeet olla et keskimäärin avohuollon tukitoimia niinkun näin, et ei näin. Mut sitten mä aattelen, et semmosta sosiaalityöntekijän ammattitaitoa, et jos tässä kohtaa nyt tuetaankin sitä jääkiekkoa, siin on varmaan joku perustelu. Et must sosiaalityöntekijä, niinkun mä edelleenkin sitä, et sosiaalityöntekijän ammattitaito on semmonen, jota pitää niinkun vaalia. En tarkota kaikille kaikkea. Vaan siis se että jos on järkiperustelut, niin se on tärkeämpää kun se, että tämmönen tasapäisyys.”*

Sosiaalityön toteuttamista säädellään erilaisilla kuntakohtaisilla ohjeilla, mutta sosiaalityöntekijöitä ei velvoiteta noudattamaan ohjeita poikkeuksetta. Sosiaalityössä käytetään työntekijöiden omaa harkintavaltaa, ja se nousi haastatteluissa yhdeksi sosiaalityöntekijän ammattitaidon elementiksi, jota tulee sosiaalityössä vaalia.

## 7.2 Ostopalvelut kiristyvässä kuntataloudessa

Lastensuojelun sosiaalityössä valtaosa perheille myönnettävistä tukitoimista hankitaan ostopalveluina. Ostopalvelut kilpailutuksineen eivät ole täysin ongelmaton kenttä silloin, kun talous ja taloudellisuus säätelevät työn toteuttamista. Aineistossa tulee ilmi kunnan peruspalveluiden riittämättö-

myys, joka yhdistettynä ostopalveluiden käytön kieltämiseen laukaisevat lastensuojelun sosiaalityössä eettisesti kestäättömiä tilanteita.

Sosiaalityöntekijät tuovat esille vaikeuden saada tukitoimia yksiköistä, jonka palveluiden ostamiseen kunta on sitoutunut. Esimerkiksi tukiperhe voisi olla tärkeä ehkäisevä tukitoimi perheessä, jossa on vanhempien uupumusta. Murrosikä tai lapsen vaikeahoitoisuus voi kuitenkin aiheuttaa tilanteen, ettei vapaaehtoisten tukiperheiden valmiudet riitä vastaamaan lasten tarpeisiin. Kun palveluntuottaja ei pysty tarjoamaan tukitoimia sopimuksen mukaan, johtaa se pahimmillaan perheen tilanteen vakavaan kriisiytymiseen ja lapsen sijoitukseen kodin ulkopuolelle. Lastensuojelussa joudutaan tukiperheiden puuttuessa ostamaan lastensuojelulaitoksista tukiviikonloppuja lapsille, joille ei ole syystä tai toisesta mahdollisuutta saada tukiperhettä.

Lastensuojelun ostopalveluiden kustannuksia syntyy sosiaalityöntekijöiden kertoman mukaan tilanteissa, joissa peruspalvelut valikoivat asiakkaita ja siirtävät perheiden asiat lastensuojelun hoidettavaksi. Hankaliksi nähdään tilanteet, joissa perhe ei saa kriisitilanteessa aikoja esimerkiksi perheneuvolasta. Lastensuojelu joutuu näissä tilanteissa ostopalveluin järjestämään perheelle palveluita, jotka paikkaavat peruspalveluiden puutteita. Eräs haastateltava toi myös esille ehkäisevien palveluiden saatavuuden inhimillisen puolen perheiden elämään toivoen palveluvalikkoon kotipalvelua:

*”kotipalvelua voimakkaasti lisää, koska uskomme, että osa ei ajautuis tänne ollenkaan. Joskus se on pienestä kiinni, mihin se ajautuu se tilanne. Mä uskon aina että kun lapsiperheissä ois kotipalvelua jo kauan ennen lastensuojeluilmoitusta niin osa jäis tulematta tänne, ei kaikki, mutta uskon että jäis monta”*

Palveluiden ostaminen edellytti kaikissa kunnissa, että sosiaalityöntekijä perustelee ostopäätökset esimiehelle, joka antaa luvan ostopalvelun käyttöön:

*”...jos vaan menee ja kysyy, että saanko tämän, niin en varmaan saa, ellei mulla ole sit selittää miksi juuri tälle asiakkaalle kohdentuu juuri tätä palvelua”.*



Palveluiden ostaminen edellyttää siten sosiaalityöntekijältä ammattitaitoa perustella asiakkaan tarpeet esimiehelle. Ennen päätöstä keskustellaan tiimissä ja esimiehen kanssa siitä, mitä muita vaihtoehtoja ostopalvelun käyttämiselle olisi ja edelleen mikä olisi edullisin vaihtoehto huomioiden, että kunnan omat palvelut ovat aina ensisijaisia suhteessa ostopalveluihin. Myös sosiaalityöntekijät ovat tarkkoja ostopalveluiden käytöstä ja siitä, millaista palvelua halutaan ja millaista saadaan.

*”ei niitä aina välttämättä oo missään nimessä riittävästi, että tota, ja sit tietysti se, että välillä on ne tarpeet sit sen kaltaisia, et sit sellaista palvelua ei sit välttämättä kunnan omana toimintana ees löydy, mut kyllä sit varmaan perhetyökin on sellainen mitä eniten näistä avohuollon palveluista varmaan käytetään, niin tota, eihän se välttämättä riitä. Joskus on tilanteita, että joudutaan selkeästi odottamaan.”*

Haastatteluissa tuli esille, että raja ostopalveluiden käyttöön on kuntatalouden kiristymisen vuoksi noussut verrattuna aiempaan. Asiakkaat pyritään saamaan ensisijaisesti kunnan omien palveluiden piiriin. Kaikkia palveluita ei ole mahdollista ostaa ja ostettavat palvelut kohdistuvatkin pääsääntöisesti suoraan lapselle ostettaviin palveluihin. Esimerkiksi perheterapia nostettiin yhdessä haastattelussa esimerkiksi palvelusta, jonka sosiaalityöntekijä koki olevan vaikeasti perusteltavissa ja siten vaikeasti asiakkaalle ostettavissa oleva tukimuoto.

*”. . . nää tulee tutuks nää yhteistyökumppanit, ketkä tarjoaa näitä palveluita, niin olen itse miettinyt että juuri tuo sopis tuolle perheelle, mutta sit en oo saanut lupaa ostaa sitä koska se on niin kallista, vaan on sit jouduttu keksimään vaihtoehto B . . . joskus sitten joissain tilanteissa perheet joutuu odottamaan sitten sen palvelun alkamisen saamista sen takia, että perhetyössä on vaikka jonoa. Sen takia että ei saada ostaa pitää jonottaa että omasta perhetyöstä vapautuu sitten tilaa.”*

Lastensuojelun tukitoimien palveluvalikko on kunnissa usein suppea ja alimitoitettu, kun taas monella palveluntuottajalla palveluita tarjotaan kattavasti vastaamaan lasten ja perheiden erilaisiin tarpeisiin. Taloudellisesti niukassa kuntataloudessa joudutaan priorisoimaan kunnan omia, niukkoja palveluita, jonka vuoksi perheet joutuvat monesti odottamaan palvelun alkamista.

## Ostopalveluiden ristiriidat lastensuojelussa

Sosiaalityöntekijä ajautuu eettisesti vaikeaan tilanteeseen, kun palveluiden ostaminen kielletään ja palveluiden tuottamisessa priorisoidaan kuntien omia, olemattomia palveluita. Kuntien omien palveluiden priorisoinnissa voidaan ajatella olevan epäkohtia, sillä sosiaalityön omat palvelut ovat harvoin lastensuojelun perhetyötä laajemmat. Kuntien omat palvelut, esimerkiksi perhetyö, on usein riittämätöntä, sillä perheet tarvitsevat usein sen kaltaista tukea johon ei perhetyöllä voida vastata.

Raha vaikuttaa myös lapsen sijaishuoltopaikan valintaan. Sosiaalityössä eettisesti arveluttaviksi voivat nousta tilanteet, joissa lapsi ei palveluiden hinnan tai kilpailutuksen vuoksi tarvitsemaansa sijaishuoltopaikkaa. Sosiaalityöntekijöiden kokemus oli, että vaikka lapsi ei välttämättä saa parasta mahdollista sijaishuoltopaikkaa, niin lapsia ei tarvitse hinnan takia koskaan sijoittaa täysin vääränlaiseen paikkaan.

*”et joskus sijaishuoltopaikoissa joudutaan miettimään sitä, että ei ehkä saa sijoittaa-kaan siihen, mitä sosiaalityöntekijä on ajatellut. Just sen hinnan takia. Vaan sit täytyy miettiä joku vastaava halvempi. Mut et tavallaan se on ollut kuitenkin sitten se kirjo, että sieltä hallinnon puolta miettii, niin se on kuitenkin ollut sillä lailla perusteltu, että voidaan ajatella että jos se olis ollut mun mielestä ihan, ihan täysin väärä paikka sille lapselle, niin ei oo, ei oo tullu sellasta että ois jouduttu ottaan sellanen . . . että se on ollut silleen semmosta rajaamista ja ettimistä, et siin on taas se että asioita pitää osata perustella sitte, miksi se on tämä paikka, se tarvii, ja et sillä lailla ei oo musta yhtään niin tiukkaa semmosta että ois ihan totaalisesti jouduttu laittaa laps ihan vääräntyyppiseen paikkaan että siinä on voinut olla vähän variaatioo, mutta että ei . . kun paikkoja on niin monenlaisia.”*

Varakkaammassa kunnassa puolestaan saadaan perustellusta syystä hankkia lapselle hänen tarvitsemansa sijaishuoltopaikka, hinnasta riippumatta:

*”ja sama varmaan mitä mä ajattelen, vaikka mietitään sijaishuoltopaikkaa nuorelle, vaikka ois joku halvempikin paikka, mut jos on perustellut jonkun kalliimman paikan*

*ja oikeesti näkee et se ois sen nuoren edun mukainen ratkaisu, niin kyllä must aika hyvin niinkun”*

Sosiaalityöntekijät toivat esille, että sijaishuoltopaikan etsiminen lapselle on rajaamista ja etsimistä ja edellyttää ammattitaitoa perustella lapsen tarpeita oikeanlaisen sijaishuoltopaikan saamiseksi. Kuntatalous viime kädessä sanelee, saako lapsi parhaan mahdollisen sijaishuoltopaikan, vai joudutaanko tyytymään kompromissiin.

Sosiaalityöntekijät kokivat toimivansa työssään muita palveluntuottajia eettisemmin, läpinäkyvämmiin ja avoimemmin. Työssä tehdään sosiaalityöntekijöiden kokemuksen mukaan eettisesti kestäviä ratkaisuja, joiden takana pystyy seisomaan. Sosiaalityötä ympäröivä palvelujärjestelmä asettaa sosiaalityölle eettisiä haasteita, kuten seuraavasta aineisto-otteesta tulee esille.

*”must se on niinkun eettistä meidän työssä, että musta uus lastensuojelulaki vie siihen suuntaan, et ollaan tavallaan niinkun avoimia ja läpinäkyviä. Must niinkun periaatteessa ollaan, et periaatteesta ei sanotakaan mikä on oikein, vaan et isän mielestä, lapsen mielestä, sosiaalityöntekijän mielestä. Se on musta hyvä. Ja sit tämmönen avoin dokumentaatio ja muu. Et sehän on musta kaikki semmosta niinku reiluu pelii. Et mä kokisin, että semmonen toteutuu kuitenkin usein. Enimmäkseen se toteutuu . . . ja musta on epäeettistä sellainen mitä esimerkiksi erikoissairaanhoidossa voi olla, että on palaveri, sit käydään läpi ”Pekalla on tällanen, toimintaterapeutti sanoo ja sosiaaliterapeutti sanoo ja sit kun, sitte voi olla että tämmönen kööri, et vanhemmat ei oo paikalla vaan siinä on sosiaalityöntekijät ja sit kaikki terapeutit. Sit puhutaan niinku aika suoraan. Sit perhe tulee ja sitten ne kököttää siinä, ja sit sanotaankin niinkun kaunisteltu kierros. Sit perhe menee ja sit ne sanoo vielä meille, että tässä on koulusurmaaja-ainesta, niinku pahin esimerkki. Sit meidän pitäis edetä sen salaisen tiedon perusteella, mä en ainakaan etene yhtään mihinkään. Mut että mä väitän, että niinkun meillä kuitenkin on ehkä, mä väitän näin, et tää on niinkun eettisempi tapa toimia et ollaan avoimempia.”*

Lastensuojelun sosiaalityöntekijät kertovat haastatteluissa, että lastensuojelun ja psykiatrian välinen harmaa vyöhyke pakottaa lastensuojelun toimenpiteisiin, jotka sotivat sosiaalityöntekijöiden etiikkaa vastaan. Eettisesti ristiriitaiseksi nähdään, että erikoissairaanhoidossa tehdään säästöjä asumis- palveluista, jonka vuoksi lastensuojelun odotetaan sijoittavan lapsi. Sosiaalityöntekijä kysyy haastattelussa:

*”kenen vastuulla on hoitaa esimerkiksi lapsi joka on psyykkisesti niin sairas, että kuuluu erikoissairaanhoidon piiriin. Sitten tulee tänne meille ja me lähdetään ehkä mahdollisesti valmistelevaan huostaanottoa, jonka perusteena on ikäänkuin se, että lapsi on niin sairas, etteivät vanhemmat kykene hoitamaan häntä kotona. Kuitenkaan kodin olosuhteissa tai vanhemmissa ei sinänsä ole vikaa . . . mä mietin itsekseni, että onko tämä eettisesti niinkun . . . näinks me oikeesti tehdään. Ja millä perusteella. Koska sitten taas mä ymmärtäisin, jos siellä olis vaikka yksikin sellainen asia siellä kodissa, mikä vahvistaisi sitä, että joo tämä on niinkun meidän”*

Ostopalveluiden hinta nousi haastatteluissa esiin asiana, mikä vaikuttaa perheen palveluiden saantiin. Ostopalveluiden käytössä sosiaalityöntekijät kokivat, että ostopalveluiden käyttö on ikään kuin viimesijaista ja edellyttää sen pohtimista, mitä muuta asiakkaalle voisi tarjota kuin kyseistä palvelua. Ostopalveluissa sosiaalityöntekijöitä edellytetään pohtimaan, mistä palvelun edullisimmin saa ostettua.

*”mut ollaanhan sitäkin laskettu, et tavallaan, et kuinka paljon sitä palvelua sinne kotiin voi ostaa . . . niin siis just tuo perhekuntoutus on ehkä sellainen, että kun tossa yhdelle perheelle kokeiltiin, ostettiin kotiin tehtävää perhekuntoutusta. Kun tietysti aina puhutaan tästä, että pitäis mennä ihmisten kotiin tekemään sitä työtä, eikä viedä heitä pois. Niin sitten me kokeiltiin sitä, mutta sitten tota laskut oli kyllä hurjat. Että itse asiassa jos tää lapsi ois ollut perhehoidossa, niin se olis ollut puolet halvempaa. Jonne hän siis lopulta päätyi. Mut kuitenkin et se oli, tuli kunnalle kalliiksi se kokeilu. Mut kokeillahan sitä pitää ja sitähan pitää kehittää ja variaatioita tehdä, mut että, mut kyllä se esimerkiksi on semmonen palvelu, että vaikka sen palvelun sinänsä tarviis, niin se on kyllä niin kallista, että me joudutaan kyllä aika lailla miettimään, että onko*

*meillä jotain muuta vaihtoehtoa kun ostaa sitä, vaikka se olis se palvelu jota tarvitaan. Että kyllä se on niin hurjan hintaista.”*

Tekstiotteessa tullaan lähelle kunnallisen sosiaalityön selontekovelvollisuuden ydintä ja se kertoo sosiaalityön ja talouden välisestä kamppailusta ja sen heijastumisesta asiakastilanteisiin. Lainausta esiin, miten taloudelliset resurssit ja rajalliset toimenpidevalikoimat aiheuttavat viime kädessä sen, että asiakkaan etu saa väistyä. Vaikka asiakas tulisi autetuksi perhekuntoutuksella, tulevat taloudelliset seikat esteeksi palvelun myöntämiselle.

Kuntien ohuet omat palvelut näyttäytyvät lastensuojelun arjessa esimerkiksi siten, että kunnassa ei välttämättä ole omaa sijaishuoltoyksikköä, jolloin ostopalveluiden käyttö on runsasta ja sijaishuollon kustannukset saattavat nousta verraten suuriksi. Lastensuojelun omien palveluiden, esimerkiksi perhetyön niukkuus aiheuttaa sen, ettei kaikille perheille ole mahdollista järjestää tukea oikea-aikaisesti ja riittävässä määrin. Haastatteluissa mukana olleet sosiaalityöntekijät toivat esille, että puutteellisia perus- ja lastensuojelupalveluita paikataan ostopalveluilla sen turvaamiseksi, että asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelut. Tämä herättää kuitenkin kysymyksen, nostavatko ostopalvelut tukitoimien myöntämisen kynnystä aiheuttaen tilanteen, että asiakas jää ilman tarvitsemaansa tukea, jota hänen olisi mahdollista saada, mikäli palvelu tuotettaisiin kunnan omana palveluna.

Hieman yllättävääkin on, että hyvät kuntapalvelut ei sosiaalityöntekijöiden mukaan ole pelkästään positiivinen asia: hyvät kuntapalvelut pakottavat sosiaalityöntekijät käyttämään omia palveluita siitakin huolimatta, että palvelut eivät välttämättä kohtaa asiakkaan tarpeita. Ostopalveluista sosiaalityöntekijän on helpompi valita asiakkaan tarpeita vastaava palvelu. Esimerkiksi ostopalveluin tuotettavassa perhetyössä sosiaalityöntekijällä on mahdollisuus etsiä ja valita lapselle ja perheelle sopiva työntekijä, kun kunnan omana toimintana toteutettavassa perhetyössä joudutaan tyytymään siihen, kuka on saatavilla. Myös kunnan omat lastensuojelulaitokset laukaisevat sosiaalityöntekijälle pakon sijoittaa lapsi tai nuori kunnan omaan lastensuojelulaitokseen siitakin huolimatta, että sijaishuoltopaikka ei vastaa lapsen tarpeeseen. Haastatteluissa sosiaalityöntekijä kertoi myös esimerkin siitä, millä tavoin kunnan sitoutuminen palveluntuottajiin voi aiheuttaa eettisesti kestäättömiä tilanteita lastensuojelulasten elämään.

*”yhden lapsen sijoittaminen kriisiperheeseen oli sen kaltainen asia kanssa, että laps on ollu siellä kohta kaks vuotta lyhytaikaisessa perhehoidossa ja nyt hänet sitten jouduttiin huostaan ottamaan, niin tota noin tää oli sitten semmonen (palveluntuottajan) prosessien näkökulmasta, että he on vähän sitä mieltä että se laps ois pitäny sit pitkäaikaiseen perheeseen siirtää . . . mutta täs kohtaa me ei oikeen sitä sitten otettu lainkaan huomioon, että päätettiin että se pysyy siellä ja that’s it. Se on sen lapsen edun mukaista että neljä vuotiasta ei siirretä kahen vuoden jälkeen johki toiseen perheeseen, että saa (palveluntuottaja) miettiä sitten ne omat prosessinsa ja uudemman kerran. Et kyl heidän täytyy perhettä palvella eikä vaan nähdä sieltä sen organisaation ja niitten näkökulmasta sitä asiaa.”*

Sosiaalityöntekijällä ei ole mahdollisuutta sijoittaa lasta lyhytaikaisesti kunnan oman laitoksen ulkopuolelle tilanteissa, joissa perhesijoitus ei ole mahdollinen. Sosiaalityöntekijän kertomuksesta tulee kuitenkin esiin toisin toimimista eettisesti kestävässä tilanteessa: oman laitoksen ollessa täynnä voidaan lapsi sijoittaa suunnitelmallisessa sijoituksessa myös muuhun sijaishuoltopaikkaan, joten oikea-aikaisella sijoituksella lapselle saadaan ulkopuolinen, hänen tarpeitaan vastaava sijaishuoltopaikka.

### **Tuotteistamisen problematiikka sosiaalityössä**

Haastatteluissa sosiaalityön markkinoistumisen yhtenä elementtinä nousi tuotteistamisen problematiikka sosiaalityössä. Tuotteistamisen menetelmien nähdään sopivan huonosti lastensuojelun toimintaympäristöön, jossa kahta samanlaista tuotetta, eli palvelua, ei täysin voida rakentaa mikäli samanaikaisesti vaalitaan työn eettisiä periaatteita. Seuraavassa aineisto-otteessa sosiaalityöntekijä näkee tuotteistamisen kapeuttavan sosiaalityön harkintaa palveluiden räätälöimisessä asiakkaan tarpeisiin ja sotivan sosiaalityön eettisiä periaatteita vastaan:

*”Elikkä et se on tämä palvelutuote, se pitää tänverran tuottaa ja se on tässä tämä laatikko. Huits. Ei ole olemassa mitään muuta. Ja mehän täs kaikki puhuttiin vahvasti siitä sosiaalityöntekijän niinku koulutuksen tuomasta eettisestä, eettisyydestä, arvoista,*

*asenteista jokaisen asiakkaan henkilökohtaisesta kuulemisesta, hänen palveluntarpeeseensa riittävällä tavalla räätälöidystä työskentelystä, josta me ei olla valmiita luopumaan, eiks niin? ”*

Palveluiden tuotteistaminen sosiaalityössä tarkoittaa yleisesti sitä, että palvelut pilkotaan pienempiin osiin ja ne voidaan kuvata ”tuotteina”. Tuotteistamisen myötä saadaan aikaan palveluvalikko, joissa palvelut voidaan hinnoitella ja joista asiakkaalle voidaan valita hänelle sopivin palvelu. Sosiaalityössä tuotteistamiseen on kuulunut myös työprosessien kuvaaminen prosessikaavioina tai mallinnuksina, joissa eritellään työvaiheet ja työn tulokset.

*”mut et en mä usko, että sitä kukaan kuulee tässä ajassa. mä tiedän sen ite kun mä oon ollu täällä tuotteistamassa ... palveluita täskin kunnassa. Heti kun sä puhut niinku tän hankkeen ulkopuolen kanssa, niin ne ei niinku, ei ymmärrä yhtään... Sit kun sä oot täällä ihan lastensuojelun ytimessä, ni täällä on kaikki poikkeuksen poikkeuksen poikkeusta. Ja se on niinku se. Ja sitkun sä yrität sille poikkeuksen poikkeuksen poikkeukselle niinku räätälöidä sopivalla tavalla sen niinku palvelupaketin, minkä kestonen, minkä tiheksinen, siis kuinka paljon kontakteja, minkä mittasia kontakteja, josta sun tulee se niinko tuote. Niin ei kahta samanlaista sinä et saa aikaseksi. Tai ne on väkisin tehtyjä...tai sitten meillä on seittämänkymmentä erilaista pakettia. Ja sit kun sä yrität sieltä, et no...kun sun pitää etukäteen vähän joku paketti myydä. Niin se on myyjän vaikeus ja sit se on ostajan vaikeus. Musta se on jotenkin sitä sosiaalityön ydintä.”*

Sosiaalityöntekijät kokivat, ettei sosiaalityö, varsinkaan lastensuojelun sosiaalityö, ole tuotteistettavissa sillä tavoin kun muut ovat. Tuotteistamista sosiaalityössä tehnyt kokenut sosiaalityöntekijä totesi lakonisesti ajan hengen olevan niin voimakkaasti talousorientoitunut, ettei sosiaalityön substanssista nousevilla perusteluilla pystytäkään vaikuttamaan tuotteistamisen ideologiaan sosiaalityössä.

### 7.3 Ajankäytön tehostuminen

Ajankäytön tehostuminen on tuotu esiin yhtenä neoliberalin lastensuojelun keskeisenä muutoksena. Aineistossani tämä tulee esille siten, että lastensuojelun sosiaalityö on sisällöllisesti muuttunut kriisikeskeiseksi työksi, jossa paneutuvan ja suunnitelmallisen sosiaalityön tekeminen on vaikeaa ja työntekijät eivät muista asiakaslistoillaan olevia perheitä ja heidän tilanteitaan.

Haastatteluissa tuli esille, että asiakastyö kärsii sosiaalityöntekijöiden ajanpuutteesta. Kunnissa, joista sosiaalityöntekijät osallistuivat haastatteluihin, oli haastattelun ajankohtana juuri tehty työajan seuranta. Työajan seurannan mukaan sosiaalityöntekijät kertoivat arviolta 1/3 työajasta menevän asiakastyöhön, 1/3 dokumentointiin ja 1/3 tiimeihin ja muihin kokouksiin. Työaikaa säätelevät asiakastyön lisäksi ainakin tiimiajat, yhteistyöpalaverit, tapaamiset verkostojen ja yhteistyökumppaneiden kanssa, puhelinajat, työnohjausajat, työmatkat ja dokumentointi. Suoraan työskentelyyn lapsen kanssa käytetään sosiaalityöntekijöiden mukaan liian vähän aikaa.

*”. . . se on todellakin vähän, se lapsen tapaamisen aika. Mä aattelen, että pitäis asiakkaita tavata. Se on se, mä jotenkin nään et se on se ydintyö tavata asiakkaita ja lapsia, meidän asiakaslasta. Niin se on tosi pientä. Et kyllä mä jotenkin niinku ajattelen tätä omaa työajan käyttöä, niin ei se oo sellasta kun mä itse toivoisin. Täss menee niin paljon kaikkeen muuhun, kaikkeen, pitää sopia ja puhelin ja dokumentointi, on nekin tärkeitä ja muuta . . . et ei oo niiden asiakkaiden tapaamiseen niin paljon aikaa kun pitäis olla”*

Suunnitelmallisuus sosiaalityössä edellyttää asiakkaan asiaan paneutumista, johon haastateltavien mukaan avohuollon sosiaalityössä ei ole aikaa. Joidenkin työmenetelmien käyttö estyy ajan puutteen vuoksi, esimerkkeinä mainitaan paljon työaikaa vaativien verkosto- ja läheisneuvonpidot. Sosiaalityöntekijä joutuu priorisoimaan työtehtäviä. Esimerkiksi yhteistyökumppaneiden kanssa järjestettävät tapaamiset on usein jätettävä väliin. Sosiaalityöntekijät kertoivat, että työtä tehdään pahimmillaan lähes tauotta:



*”tehokkaastihan me täällä tehään, ei kahvitella, ja ruokatunnitkin on vähän niin ja näin, koneen ääressä”.*

Suunnitelmallisuuden puutteen lisäksi työtä kuormittaa se, ettei asiakastapaamisten purkuun ole aikaa. Sosiaalityöntekijät kokivat, että tilanteiden purkaminen ja yhteinen keskustelu paitsi auttaa jaksamiseen, myös antaa keinoja työskentelyyn.

*”must toi purkuaika on sillä tavalla, et ei sitä tarvi olla niin paljon, mut et se että voi vähän niinkun puhalttaa ja miettiä, niin se hirveesti vaikuttaa työssä jaksamiseen. Et mä koen ainakin, että se olis tosi tärkeitä, että vois jakaa niitä asioita. Ja sitä meillä on . . . ehdottomasti ollut liian vähän”*

Lastensuojelun yleistä julkista keskustelua on leimannut keskustelu asiakasmäärien kasvusta ja puutteellisista henkilöstöresursseista. Aineistossa tulee esille, että myös sosiaalityöntekijät tunnistavat asiakasmäärän kasvun ja siitä aiheutuvat ja työtapojen muutokset. Haastatteluissa todetaan, että tällaisia asiakasmääriä ei ollut 80-luvulla, ja 90-luvullakin työn painopisteet olivat erilaiset. Aiemmin lastensuojelussa työ painottui suunnitelmalliseen avohuollon sosiaalityöhön, jossa myös suunnitelmalliset sijoitukset olivat yleisempiä. Tänä päivänä sijaishuollon sektori on kasvanut räjähdysmäisesti ja työssä painottuu kriisiluoteisuus, kiireellisten sijoitusten määrän kasvu ja suunnitelmallisten avohuollon sijoitusten määrän väheneminen.

Lastensuojelun sosiaalityössä asiakasmäärä ei pelkästään kerro asiakaskohtaista työmäärää. Liian suuri asiakasmäärä ja vaikeiden asiakkaiden suuri määrä on aiheuttanut tilanteen, jossa sosiaalityöntekijät eivät kertomansa mukaan pysty hallitsemaan koko työntekijäkohtaista asiakasmäärää. Huolestuttavaa on, että sosiaalityöntekijät eivät muista kaikkia asiakkaitaan. Haastattelussa sosiaalityöntekijä totesi tästä, että

*”meillä jatkuvasti on joku niinkun katveessa, et sitä ei muista”.*

Asiakaskunnan haasteellisuus ja suuri määrä aiheuttaa sen, että sosiaalityöntekijät työskentelevät aktiivisesti ainoastaan niiden asiakkaiden kanssa, joiden tilanteet vaativat välitöntä työskentelyä tai ovat kriisiytyneet.

*”et jos vaikka se alle kolmekymmentä asiakasta, niin eri tavalla hahmottaa. Nythän me otetaan siitä vaan se kymmenen, minkä kanssa niinkun pelataan. Eihän me voida tota, me tehään kuitenkin kolkytseittämän tuntista viikkoo”.*

Haastateltavat kertoivat, että yhdellä työntekijällä saattaa olla useita kuormittavia lastensuojeluprosesseja, lapsen kiireellistä sijoitusta ja monta huostaanottoa yhtäaikaaisesti työn alla. Työajan kulussa vaativiin tehtäviin työntekijä toteaa, että

*”ihan varmasti ne jotka on ihan hiljaa jossakin, en mä ees muista niitten olemassa-oloo”.*

Kriisiytyneet asiakastilanteet pakottavat sosiaalityöntekijät tehostamaan ajankäyttöään. Lastensuojelussa sosiaalityöntekijät eivät voi valita työtehtäviä tai asiakkaita, jonka vuoksi he joutuvat taiteilemaan ajankäytön kanssa ja tinkimään omista tarpeistaan:

*”aika ajoin joutuu peruuttamaan jo varattuja, toiselle lapselle ja perheelle varattuja aikoja, taikka sitten perumaan jotakin kokouksia . . . ajoittain joutuu tekemään pidempää päivää. Joskus ei kerkee syömään, ruokatunti menee siinä tiimellyksessä, kahvitunneista puhumattakaan”.*

Asiakkaat, jotka ovat hiljaisia ja joiden tilanteet eivät kriisiydy, ovat taustalla ja heitä tavataan liian harvoin. Eräässä haastattelussa sosiaalityöntekijä toivoi pystyvänsä tekemään työtä sillä tavoin, että olisi aikaa tavata myös näitä hiljaisia asiakkaita, eikä aina vaan pyöriä kriisissä. Eräs sosiaalityöntekijä nosti esiin huolensa asiakkaiden oikeudesta tasa-arvoiseen kohteluun todeten, että

*”jos...kriisiytyys monta asiakasperhettä kerralla, niin sä et ehdi hoitaa niiden muiden tai muid...niin se on tavallaan epäoikeudenmukaista niille muille, että se on sitten oman onnensa nojassa ne asiakkaat, et sit tulee taas tää et saako asiakkaat niinku samanarvoista, tai onko niillä oikeus”*

Sosiaalityöntekijät kertoivat olevansa pettyneitä siihen, että työntekijäkohtaiseen asiakasmäärään ei säädetä ylärajaa. Sosiaalityöntekijän työlle ja tehtäville asetetaan enenevässä määrin uusia velvoitteita, joiden rinnalle kaivattaisiin myös sen tarkastelua, kuinka monta asiakasperhettä yhdellä sosiaalityöntekijällä voi olla yhtä aikaisesti työn alla laadukkaan työn takaamiseksi tai ylipäättään työmäärästä selviämiseksi. Eräs sosiaalityöntekijä toi voimakkaasti esiin toivettaan siitä, että työntekijäkohtaista asiakasmäärää säädeltäisiin.

*”Mut oikeesti niin että kyllähän melkein kaikissa ammateissa, melkein kaikissa on tiettyt sapluunat. On ryhmäkokko, luokkakokko, henkilöstömitoitus. Mun on erittäin vaikea ymmärtää sitä, että meillä, joille säilytetään niin paljon eettistä, juridista ja kaikkee vastuuta, niin ainoon mikä nyt tuli, niin pitää kaks tuntii viikossa tavata lasta. Mä ymmärrän sen ett se ei voi olla kaavamainen, että kaikilla on se 21,4 asiakasta, mut niinkun joku järki!”*

Sosiaalityöntekijät kertoivat, että kiireelliset asiakastilanteet pystytään hoitamaan priorisoimalla työtä. Priorisoinnin kustannukset kuitenkin kumuloituvat muille asiakkaille. Sosiaalityöntekijät koivat vastuun asiakkaista painavana etenkin niiden asiakkaiden kohdalla, joiden tapaamiset viikosta toiseen siirtyvät kiireellisten asiakastilanteiden hoitamisen mennessä heidän tapaamistensa edelle. Kiireellisten ja kriisiytyvien asiakastilanteiden suuri määrä lastensuojelussa kertoo samasta asiasta, josta haastateltavat sosiaalityöntekijätkin; ajankäytön tehostuminen ja pienet henkilöstöresurssit ovat aiheuttaneet tilanteen, jossa asiakkaiden tilanteisiin ei lastensuojelussa pystytä puuttumaan riittävän ajoissa.

Toisaalta haastatteluissa nousi esille kiireen olevan aaltoliikettä, jossa työajan määrä vaihtelee. Arjen työtä leimaa se, että sosiaalityöntekijä pystyy itse vaikuttamaan työmääräänsä hyvin vähän.

Osittain työn tekemistä säädellään määrärajoilla, joista ei voida poiketa riippumatta työtilanteesta tai työntekijän henkilökohtaisesta jaksamisesta.

Suuret asiakasmäärät ja siitä seuraavat ajankäytölliset haasteet ovat johtaneet tiukentuneisiin rajoihin siitä, millaisista tilanteista lastensuojelutarpeen selvitykseen ryhdytään ja millaisissa perhetilanteissa asiakkuus jatkuu lastensuojelun avohuollossa. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että avohuoltoon siirtyessään asiakastilanteet ovat yhä vaikeampia.

*”ei meillä selvitystiimissäkään liikaa (aikaa) ole, että tuota niin, kauheella...mehän valitaan aina että mistä lähetään tekemään selvitystä et kaikista ei välttämättä lähetä, mistä ois tarvetta. Ja sitten, koska aikamäärä on ja sitten se määrää vähän sitä työn laatua. Tulee joskus mieleen, että tuota työn laatu kärsii siitä kun on se aikamäärä, et se on pakko olla tietyssä kolmessa kuukaudessa, siinä on se deadline, niin tuota itselle tulee semmoisia kysymyksiä mieleen, että tekisinkö tämän vähän toisella tavalla jos olisi enemmän aikaa.”*

Haastatteluissa sosiaalityöntekijät kertoivat, että perheiden tilanteet ovat aiempaa vaativampia ja perhetilanteet ovat monimutkaisempia kuin aiemmin. Asiakkaiden asioiden hoito vaatisi paneutumista ja ajan käyttämistä juuri vaativuutensa vuoksi. Perheiden ongelmat ovat monisyisempiä kuin ennen. Lasten psyykinen oireilu, lasten peliongelmat, perheiden vuorovaikutusongelmat ja laajentunut verkostoyhteistyö asettaa sosiaalityölle paitsi ammatillisia vaatimuksia, mutta edellyttäisi onnistuakseen ja laadun varmistamiseksi riittävää ajankäyttöä.

Työajan tehostuminen on johtanut siihen, etteivät sosiaalityöntekijät pysty perehtymään asiakkaiden tilanteeseen riittävästi. Sosiaalityöntekijät kokivat, että ajan käyttäminen toisen asiakkaan asiaan perehtymiseen on toiselta pois, jolloin sitäkään vähää ei ehdi perehtymään toisen asiaan. Kaikki haastatteluun osallistuneet toivat esille, että työajan käyttö ei ole sellaista kuin he toivovat. Sosiaalityöntekijät toivovat, että työssä olisi enemmän aikaa käytettävissä asiakkaiden tapaamisiin, työn reflektointiin ja työn suunnitteluun. Sosiaalityöntekijät kuvaavat lastensuojelulain mukaisten päätösten tekemisen olevan vaativaa, vastuullista ja aikaa vievää työtä, mikä myös vie aikaa asiakkaiden tapaamiselta.

Lastensuojelussa ajankäytön tiivistymiseen on vaikuttanut myös lastensuojelulain mukaiset määräajat ja niiden noudattamisen vaatimukset. Lastensuojeluilmoituksen käsittelyaika on seitsemän vuorokautta, jona aikana sosiaalityöntekijä päättää, ryhdytäänkö lastensuojelutarpeen selvitykseen. Lastensuojelutarpeen selvityksessä kolmen kuukauden työskentelyn aikana päätetään, jatkuuko lapsen asiakkuus lastensuojelun avohuollossa, vai päättyykö se. (Lastensuojelulaki 417/2007, 27§) Määräaikojen noudattamisen vaatimukset ovat nostaneet esiin eettisen kysymyksen siitä, mikä on sosiaalityön ydintehtävä.

*”... jossain vaiheessa niinku mietin sitä, ku selvitystiimissä ne ajat, et viikon saa kestää se vaihe kun alkuarvioin, tai se että aloitetaanko selvitystä tekemään. Ja siinä on sitten kolme kuukautta aikaa sitä selvitystä tehdä. Niin tavallaan ne aikarajat tuli niinkun merkityksellisiksi, eikä itse se asia, et tehdään ja näin. Et piti pitää kiinni, et mulla tuli jo huoli, että tääkö se on nyt se kaikista tärkein juttu tässä. Mutta pakkohan se oli niissä lain, niissä, pysyä.”*

Aineiston perusteella voidaan päätellä, että yksi aikamme ilmiöistä on ideologinen muutos asiakas-keskeisestä työstä organisaatiokeskeiseen työhön. Määräaikojen noudattamisesta on lastensuojelun sosiaalityössä tullut ydinkysymys, mikä on ohittanut sosiaalityön sisällöistä käytävän keskustelun. Sosiaalityöntekijät kertoivat haastatteluissa, että esimerkiksi sosiaalityön laatu tai palveluiden vastaaminen asiakkaiden tarpeisiin eivät ole sosiaalityöstä käytävissä keskusteluissa keskiössä. Keskiöön ovat määräaikojen lisäksi nousseet sosiaalityön mallintamiseen, organisoimiseen ja prosessikuvauskuviin liittyvät keskustelut ja kehittäminen.

## 7.4 Selontekovelvollisuuden vaateet

Lastensuojelun sosiaalityössä työn dokumentoinnin vaatimukset hallitsevat työajan käyttöä. Sosiaalityöntekijät puhuivat dokumentoinnista myös termillä *kirjaukset*. Itse päädyin käyttämään dokumentoinnista termiä selonteko, mikä terminä kuvaa laajemmin sosiaalityöntekijän dokumentoinnin velvoitteita, jotka ovat huomattavasti *asiakaskirjauksia* laajempi työkokonaisuus. Aiemmin viittasin selontekovelvollisuuden kytkeytyvän ammattietiikkaan ja lainsäädäntöön siten, että ammatissa toimiessaan sosiaalityöntekijän tulee noudattaa ammattieettisiä periaatteita ja toimintaa ohjaavia lake-

ja. Toin esiin, että selontekovelvollisuuden ja NPM:n muodostamaa liittoa voidaan kutsua uudeksi selontekovelvollisuudeksi, jonka mukaan sosiaalityön, samoin kuin muidenkin julkisten palveluntuottajien on pystyttävä tuotteistamaan työnsä ja määrällistämään työnsä tulokset, eli on osoitettava työn tuloksellisuus ja tehokkuus. Selontekovelvollisuus toimii tutkimuksessani dokumentoinnin ja tuloksellisuuden vaateiden sateenvarjokäsitteenä ja tuon esiin aineistoesimerkkien avulla millaisin ilmiöin selonteon vaatimukset näyttäytyvät arjen työssä.

Paradoksaalista on, että työelämän tehokkuusvaatimusten ohella työntekijöiltä edellytetään myös uudenlaista ajanhallintaa, jossa aikaa olisi pystyttävä varaamaan myös asioiden suunnittelemiselle. Usein työntekijät kokevat tämän vaikeaksi, sillä kalenteriin varattu aika ”kirjallisille töille” saattaa muille näyttäytyä siltä, ettei henkilö tee mitään. Erityistä hankaluutta tuottaa työn kriisiluonteisuus ja nopeatempoisuus, jolloin kirjallisille töille varattu ”tyhjä” aika kalenterissa saadaan helposti käyttöön kiireellisiin asiakasasioihin. Kirjallisille töille varatusta ajasta muodostuu pahimmillaan lume-aikaa, jota todellisuudessa harvoin pystytään käyttämään siihen varattuun tarkoitukseen.

Sosiaalityöntekijät kertoivat, että päivittäiskirjausten tekeminen on suurin päivittäinen työaikaa hallitseva tekijä. Päivittäisdokumentointi tarkoittaa asiakastapaamisten ja asiakkaiden sekä yhteistyökumppaneiden kanssa käytävien puheluiden tallentamista asiakastietojärjestelmään. Päivittäiskirjausten lisäksi asiakassuunnitelmat, sosiaalityöntekijän yhteenvedot, läheteet, lausunnot, lausunto-pyynnöt ja erilaiset päätökset ovat osa sosiaalityöntekijän päivittäisdokumentointia. Sosiaalityöntekijät tunnistavat dokumentoinnin olevan tärkeää asiakkaan ja työntekijän oikeusturvan vuoksi. Yhteistä kaikille haastatteluun osallistuneille oli sosiaalityön oikeudellistumisen eli juridisaation nostaminen yhdeksi suurimmaksi sosiaalityön sisällölliseksi muutokseksi vuosien varrella, jonka myötä myös juristit ovat tulleet osaksi lastensuojeluprosesseja. Juridisaatio on vaikuttanut asiakastyön dokumentointiin ja on lisännyt dokumentoinnin määrää. Hyvänä puolena koetaan, että samalla sosiaalityön dokumentointi on myös selkeytynyt.

*”mut siinä on justiin tää juridinen puoli tässä kirjaamisessa ihan tässä tavallisessa päivittäisessäkin, jos sit sattuis menemään tilanne siihen että siitä tulee sijoitus tai jokin, jossa vetoot varmaan johonkin perusteissa vaikka johonkin asiaan, mitä sä et oookkaan kirjannut, sit sä oot ihan, sä et voi sitä tehdä. Et kaikki tärkeet asiat pitäisi muistaa, ainakin kaikki tärkeet asiat, kaikki tärkeet sanomiset kirjoittaa sinne ylös ja näin, et siinä niinku sellai sit mitä jättää kirjaamatta ja mitä ei”*

Sosiaalityöntekijät kertoivat dokumentoinnin vievän luvattoman paljon aikaa asiakkaan kohtaamiselta. Dokumentoinnin suuri määrä koetaan jopa kohtuuttoman kuormittavana, jossa sosiaalityöntekijä arvioi jatkuvasti, mikä tieto vaatii dokumentointia ja minkä perheen kohdalla on syytä tehdä tarkemmat kirjaukset. Aineistossa nousee esille myös tarkkojen dokumentointivaatimusten aiheuttamaa toisin toimimista:

*”no mä voin sanoo esimerkkinä sen, että jos asiakkaat vaikka soittaa mulle lyhyesti et niillä on niinkun asiaa ja mä sanon et hei, mehän nähdään huomenna koululla tai meillä on ens viikolla se tapaaminen, puhutaan silloin. Et mä oon ottanu sen tyylin et mäen en rupee yksittäisiä puheluita kirjaamaan. Ensinnäkin mä saatan olla vaikka autossa kun se tulee, ja mä aattelen että se asia tulee sit esille kun istutaan alas. Ja normityötähän on sitä että asiakkaat on mukana kun siinä on niitä yhteistyökumppaneita. Must se on hyvä tapa käsitellä niitä asioita, eikä niin et kirjaa joka puhelun, se pisti mulle tekstiviestin. Et must meidän ohjeet on semmoset, et ihan koko ajan pitäis olla kirjurina.”*

Dokumentointi on saanut merkittävän sijan paitsi arkipäiväisten työtehtävien säätelijänä, myös työstä käytävissä keskusteluissa ja työn kehittämisessä. Sosiaalityöntekijät kokevat dokumentoinnin olevan työntekijän lisämuisti ja sillä koetaan olevan tärkeä merkitys asiakkaan oikeusturvan kannalta. Dokumentointiin pohjataan päätökset ja se raamittaa koko asiakkaan kanssa käydyyn työskentelyyn. Lisäksi se nähdään välineenä avoimeen työskentelyyn tarjoten asiakkaalle mahdollisuuden tarkistaa hänestä kirjatut tiedot. Kääntöpuolena on, että asiakkaiden huomio saattaa kiinnittyä asioiden oikein kirjaamiseen, siirtäen huomion pois asiakkaan ydinkysymyksistä sosiaalityössä. Dokumentoinnin totuudenmukaisuus on tärkeää niin sosiaalityöntekijälle kuin asiakkaalle. Sosiaalityöntekijät toivat esille, että moni asiakas on tarkka siitä, että asiat dokumentoidaan totuudenmukaisesti. Dokumentoinnin nähdään olevan taitolaji, jotta asioiden merkitystä ei sanoilla muuteta ja tulkintojen mahdollisuus minimoidaan.

*”Ja sitten toinen on se, että jos asiakkaat kokee et heihin jotenkin mukavasti suhtautuu ja saa sen luottamuksen, niin must he ei oo niin kärkeäitä kyttämään pilkun paikkaa. Mut tietysti meillä on aina asiakkaita, muutama, jotka todella ei niinkun mitään muuta teekkään. Et joidenkin kohdalla pitää olla hirmu tarkka, että onko mutta vai jotta-sana ja joka ainoo pilkku kääntää kolmeen kertaan, meillä on niinkun erilaisia asiakkaita.”*

Haastatteluissa tulee esille, että asiakkaiden suuri määrä vaikuttaa myös dokumentointiin. Sosiaalityöntekijä kertoo lainauksessa käyttävänsä harkintaa siitä, mitä asioita dokumentoi ja milloin ne dokumentoi. Lastensuojelun asiakasdokumentaatioissa ongelmaksi on usein nostettu juuri ajankäytölliset ongelmat; aika ei riitä asiakasdokumentoinnin ajantasaiseen ylläpitoon.

*”Mutta se ei voi olla se keskeisin, että...tai tarkoitan että se voi olla jos mulla on se kaksyksi asiakasta, niinkauan kun mulla on viiskytviis, niin mä en todellakaan voi yötämyöten jäädä tänne kirjaamaan joka puhelua. Ja sit mä ajattelen, että kai mut sitten joku aamu heitetään täältä sit ulos ja niin kauan kun mä nyt suurin piirtein työstäni tykkään ja asiakkaat ei hirveesti valita ja homma hoituu, niin mä ajattelen et se riittää. Tää vaatii aikamoista pokkaa. Niinkun mä ajattelen et se vaatii meiltä aikamoista pokkaa aatella, et tää riittää.”*

Yhtenä ajan ilmiönä on lastensuojeluasioiden asiakasvalitusten määrän lisääntyminen, mikä on osa työssä tapahtunutta oikeudellistumista ja pyrkimystä parantaa asiakkaiden oikeusturvaa lainsäädännöllä. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) antaa asiakkaalle oikeuden tarkistaa sosiaalihuollon asiakasrekisteriin tallennetut tiedot, mikä on johtanut siihen, että sosiaalityöntekijöitä velvoitetaan asiakkaiden taholta paitsi korjaamaan päivittäiskirjauksia, myös vastaamaan toiminnastaan juridisten prosessien kautta. Yhdessä haastattelussa sosiaalityöntekijä totesi, että selvityspyyntöjä esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamieheltä ja hallinto-oikeudesta tulee aika ajoin hurjat määrät. Jotkut asiakkaat myös ilmoittavat etukäteen valittavansa jokaisesta päätöksestä riippumatta siitä, minkä päätöksen sosiaalityöntekijä tekee, ja jokaiseen valitukseen pyydetään selvitystä sosiaalityöntekijältä. Valitukseen vastaaminen on osa sosiaalityöntekijän selontekovelvollisuutta, mikä ajoittain kohtuuttomastikin vie aikaa asiakastyöltä.



Aineistossa nousee esille sosiaalityöntekijöiden usko siihen, että asioita, joita ei ole dokumentoitu, ei ole olemassa.

*”mutta se paine tavallaan myös siitä, että täällä on juristin tasolta täällä ohjeistettu, että se mitä ei ole kirjattu, ei ole olemassa. Ja fakta on se, että tää on juridisoitunutta ja tänään et tiedä missä ollaan vuoden päästä, minkälaisessa prosessissa. Ja se että mitä ei nyt oo kirjattu, niin sitä ei ole enää sen jälkeen. Että kyl se vaan niin on, että ne on kirjattava ne asiat. ”*

Sosiaalityöntekijöiden usko dokumentoinnin voimaan ja tärkeyteen on niin voimakasta, että se uhkaa murentaa sosiaalityöntekijöiden luottamusta omaan asiantuntijuuteen ja siitä kumpuavaan näyttöön.

Dokumentoinnin korostumiseen vaikuttaa myös työntekijöiden vaihtuvuus ja työn pirstaloituminen. Kun työ on pilkottu erilaisiin työskentelyvaiheisiin, ongelmanratkaisusta ei muodostu sosiaalityöntekijälle kokonaisvaltaista prosessia. Sosiaalityöntekijälle ei kerry tietoa asiakkuuden eri vaiheista. Dokumentoinnista haetaan vastausta niihin kysymyksiin, joihin sosiaalityössä on perinteisesti vastattu ammatillisella harkinnalla ja päätöksenteolla. Työn pirstaloituminen vähentää hiljaisen tiedon roolia ja ikään kuin pakottaa asioiden entistäkin tarkempaan dokumentoimiseen. Tarkasta dokumentoinnista ja dokumentointiosaamisesta on meidän aikanamme tullut entistäkin tärkeämpi osa sosiaalityöntekijän ammattitaitoa.

Selonteon velvollisuus nosti haastatteluissa esiin eettisiä pohdintoja siitä, mikä lastensuojelun sosiaalityössä on viime kädessä olennaista. Sosiaalityöntekijä tuo seuraavassa lainauksessa esille eettistä ahdinkoa, jota selonteon velvollisuus arjen työssä aiheuttaa.

*”must sosiaalityöltä viedään tavallaan niinkun arvoa tai sisältöä sillä, että kiinnitetään hirveen paljon niinkun ulkonaisiin seikkoihin huomiota. Et mä ymmärrän sen et pitää kirjottaa hyvää suomen kieltä ja pitää tehdä asiat ajallaan, mut must se ei voi olla semmosta, et me ollaan jotakin kirjureita, et joka puhelu kirjataan. Must on tärkeämpää se, et miten sä olet sen asiakkaan kanssa ja miten se asiakas motivoituu siihen asiaan. Et tuntuu, että se ei oo nykyisin niin keskeistä vaan just se, että pitää teh-*

*dä niin viimesen päälle niinkun juridisesti. Et mua itteeni ottaa se niinkun, must se menee yli, se menee yli sen mun sosiaalityöntekijän identiteetin. Ja mä en tarkota et lakia pitäisi rikkoa, tai kirjata huonosti. Vaan jos mä saan valita, et haluanko mä et joku perhe ymmärtää jonkun asian vai jäänkö mä kirjaamaan sitä hienosti, niin mä valitsen edellisen.”*

Myös sosiaalityössä läsnä oleva vastuu heijastuu sosiaalityöntekijöiden kokemuksissa selontekovelvollisuudesta. Asiakaskirjausten tulee perustua faktoihin ja tarkkoihin havaintoihin ja kuvauksiin asioista. Myös päätösten tulee sosiaalityöntekijöiden näkemyksen mukaan olla loogisia ja perusteltuja, jotka myös vaativat ajan käyttämistä.

Haastatteluissa esitettiin vilpittömän toive sitä, että selontekovelvollisuuden määrää sosiaalityössä järkeistettäisiin, jotta asiakastyölle vapautuisi aikaa. Suurten asiakasmäärien ja selontekovelvollisuuden vaateiden yhteen kietoutuminen ja niiden yhteiskunnallinen konteksti tulee esille seuraavassa lainauksessa:

*”oikeesti tällä asiakasmäärällä me ei pystytä tekemään sellaista dokumentaatiota ja sellaista tulosta mitä meiltä edellytetään. Et musta tää ongelma ei oo niinkään se asiakkaiden määrä, vaan just se että mitkä on ne kaikki odotukset”*

Selonteon vaatimukseen luen lastensuojelussa tuloksellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset, joita on luonnollisesti seurannut vaatimukset tuloksellisuuden ja tehokkuuden osoittamisesta. Lastensuojelutyön kaltaisessa työssä ongelmaksi on noussut, kuinka tuloksekas työ saadaan näkyviin makrotasolla. Valtakunnallisella tasolla sosiaalityössä tuloksellisuutta arvioidaan toimivien laadullisten mittareiden puuttuessa määrämittareilla, jotka kuvaavat esimerkiksi tehtyjen lastensuojelutarpeen selvitysten määrää, tehtyjen asiakassuunnitelmien määrää tai sitä, kuinka paljon kunnalla on mennyt rahaa lastensuojelun avo- ja sijaishuollon kuluihin.

*”jos puhutaan sitten taas kustannustehokkaasta työskentelystä niin sitä seurataan mi-  
hin sijotetaan ja mitä palveluita ostetaan, se on se miten meitä seurataan ja tutkitaan,  
et miten paljon me käytetään rahaa”*

Lastensuojelun sijaishuollon puolella tuloksellisuuden arvioiminen paikantuu sosiaalityöntekijöiden mukaan huostaanoton lopettamisen tai päättymisen aikaan.

*” jos ajattelee sitä tuloksellisuutta, esim. sijaishuollossa, että onko pystytty huos-  
taanottoja päättämään, onko se työskentely siellä paikassa ollut sellaista että voisi ko-  
tiutua tai itsenäistyä omaan asuntoon esim. jo ennen 18 ikävuotta tai ainakin siinä  
korvilla. Et sijaishuollon kannalta en tiiä onko siinä muuta millä seurataan.*

Lastensuojelun avohuollon sosiaalityössä tunnistetaan vaikuttavuuden vaatimukset ja haasteet. So-  
siaalityöntekijät kokevat asiakkaiden tilanteisiin, työskentelymotivaatioon ja asioiden eteenpäin  
menemiseen vaikuttavan lukuisat erilaiset asiat.

*” niin, et jos aattelee sitä että on perheitä, joihin me satsataan esim. perhetyötä valta-  
vat määrät ja on niinkun pitkäaikaisesti, mut siellä ei oo minkään valtakunnan tarttu-  
mapintaa siihen, et tavallaan siihen työskentelyyn ei jostain syystä lähdetä, ei kyetä,  
ei nähdä sitä, ei oo resursseja siihen lähtee. Niin todetaanks me sitten että tää ei oo  
tuloksekasta tää työskentely. Että tässä ei oo mitään tulosta.”*

Laadullinen vaikuttavuuden mittaaminen on haasteellista, sillä toimivia mittareita ei ole sen arvioi-  
miseksi, mikä vaikutus juuri sosiaalityön interventiolla on ollut asiakkaan tilanteeseen ja millaiset  
asiat ylipäättänsä ovat mitattavissa.

Sosiaalityöntekijät tunnistavat, ettei määrämittareilla saada esiin todellista vaikuttavuutta ihmissuh-  
detyössä.

*”mä aattelen, et kyllähän niitä mitataan sillä tavoin tällä hetkellä, et mitataan et montako lastensuojeluilmoitusta on tullut vuodessa, montako selvitystä on tehty montako suunnitelmaa on tehty, onko kaikilla lapsilla suunnitelmat, voimassa oleva suunnitelma. Tämmösillä asioillahan niitä tällä hetkellä mitataan. Ja tavallaan niinku, me ollaan varmaan käyty, sanokaa jos mä oon väärässä, mutta mielestäni sellaista keskustelua, että ovatko ne nimenomaan niitä oikeita mittareita meidän työssä. Määrämittareita.”*

Yhtenä vaikuttavuuden välineenä nostettiin haastatteluissa esiin asiakassuunnitelma muutoksen arvioinnin välineenä. Sosiaalityön realiteetit kuitenkin tuovat näkyväksi, miksi vaikuttavuuden arvioiminen arjessa on haastavaa: asiakasprosessien ja niiden dokumentointi on eriaikaista ja niiden logiikka on erilainen, minkä vuoksi toimivienkin välineiden käyttö voi estyä.

*Niin niin tavallaan siellä puhuttiin siitä asiakassuunnitelmasta, et miten sillä saadaan tavallaan sitä vaikuttavuutta näkyväksi. Niin se oli äärimmäisen hyvä se koulutus, mut sit musta ainakin itestä tuntuu, että se jää juurikin sen jalkoihin et kun on niin paljon tekemistä, että missä välissä...ja jotenkin varmaan mun oma haaste myös että miten mä saan sen auki kirjattua niin, että se myös itselleni tuntuu siltä, että tämä näyttäytyy siltä että onko tässä tapahtunut muutosta, jos on niin minkälaista...*

Loppuviimein vaikuttavuuden arvioiminen tapahtuu sijaishuollon tavoin myös avohuollon sosiaalityössä asiakkuuden loppuvaiheessa

*”...ja mitkä on auttanut, mitkä asiat ei oo auttanu. Koska sitte musta jotenki tuntuu, että hirveen äkkiä siinä käy niin, että siinä sitten loppupeleissään tarkastelet vasta siinä vaiheessa kun sitä huostaanottoa teet, että miten paljon, jollei se sitten näyttäydy ihan niin, että, et joo että nyt on mennyt jo niin pitkän aikaa hyvin että voidaan ruveta loppetelemaan tämä asiakkuus. Se on varmaan sit se toinen vaikuttavuuden mittari, noin niinkun tällä hetkellä. Jos ihan rehellisiä ollaan.”*

Tulosten ja tuloksellisuuden pohtiminen ei ole sosiaalityöntekijöiden mukaan yksinkertaista myöskään määramittareilla tarkasteltuna. Suuret sijaishuollon kustannukset voivat jossain tilanteessa kertoa siitä, että kunnassa on voitu hakea lapselle kallis, hänen tarpeisiinsa vastaava sijaishuoltopaikka, jolloin työn voidaan tällä mittarilla arvioida olevan tuloksellista. Sosiaalityöntekijät pohtivat, että sosiaalityön tulos, perustehtävä, on löytää perheen ongelmat ja järjestää tarvittavat tukitoimet. Työn voidaan sosiaalityöntekijöiden näkemyksen mukaan arvioida olevan tuloksellista jo sillä perusteella, että sosiaalityöntekijä on myöntänyt perheeseen tukitoimia. Yhtenä vaikuttavuuden arvioinnin välineenä sosiaalityöntekijät pitivät asetettuihin tavoitteisiin pääsemistä. Kun tavoitteiksi asetetut osa-alueet on saavutettu, nähtiin työskentelyn olevan vaikuttavaa.

## 7.5 Suhdeperustaisen sosiaalityön haurastuminen

Sosiaalityön suuret asiakasmäärät ja ajankäytölliset haasteet kietoutuvat yhteen ja nousevat osaltaan esteeksi sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välisen luottamuksellisen suhteen rakentumiselle. Luottamuksuhteen rakentuminen ei ole mahdollista, mikäli asiakkaita ei pystytä riittävästi tapaamaan ja harvoin tapahtuvista tapaamisista muodostuu lyhyitä pikatapaamisia.

Aineistossa nousi esiin, että suurimmat eettiset haasteet lastensuojelun sosiaalityössä liittyvät perheiden tapaamisiin käytettävissä olevan ajan niukkuuteen, sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuuden mukanaan tuomiin katkoksiin suhdeperustaisessa työssä sekä sosiaalityön tiukkaan sidonnaisuuteen kuntatalouteen. Eettisiä haasteita työn tekemiselle muodostuu myös työn painottumisesta kriisityöhön, työn suunnittelemattomuudesta sekä muun palvelujärjestelmän toimimattomuuden kumuloitumisesta lastensuojelun sosiaalityön kenttään.

Haastatteluissa tulee esille, että lastensuojelulain ohjaamina organisaatiot ovat pilkkoneet sosiaalityön palveluita, mikä puolestaan johtaa sosiaalityöntekijän vaihtumiseen asiakkaan siirtyessä palvelusta toiseen lastensuojelun sisällä. Sosiaalityössä ilmiötä on nimitetty sosiaalityön pirstaloitumiseksi. Pirstaloituminen näkyy arjessa siten, että esimerkiksi lastensuojelutarpeen selvitykset tehdään omassa yksikössä ja lastensuojelun avohuollon, sijaishuollon ja jälkihuollon työ tehdään omissa yksiköissään. Asiakkaan edetessä asiakasprosessissa yksiköstä toiseen tarkoittaa se aina myös sosiaalityöntekijän vaihtumista.

Yhdessä haastattelussa mukana olleista kunnista oli siirrytty takaisin malliin, jossa lastensuojelutarpeen selvityksiä tekevät samat sosiaalityöntekijät, jotka tekevät lastensuojelun avohuollon sosiaalityötä. Muutosta perusteltiin sillä, että asiakkaan näkökulmasta on hyvä, ettei sosiaalityöntekijä vaihdu kolmen kuukauden aktiivisen työskentelyn jälkeen, kun suhde työntekijän ja asiakkaan välillä on juuri muodostunut. Muissa kolmessa kunnassa eriyttäminen koettiin organisaation ja työn tekemisen näkökulmasta poikkeuksetta hyvänä ratkaisuna, mutta tunnistettiin myös asiakkaalle työn pilkkomisesta aiheutuneet ongelmat.

Työn pirstaloituminen nähdään haastateltavien keskuudessa yhtäältä myös työtä selkiyttäneenä tekijänä. Työntekijän vaihtuminen ei kuitenkaan ole asiakkaalle ongelmatonta. Luottamuksellisen asiakassuhteen syntyminen on sosiaalityössä voimavara ja mahdollistaa asiakkaalle avun vastaanottamisen. Asiakassuhteen katkeaminen merkitsee asiakkaalle luopumista ja uuteen siirtymistä, johon voi sisältyä toiveita työskentelyn jatkuvuudesta tutun sosiaalityöntekijän kanssa. Toisaalta sosiaalityöntekijöiden kokemus oli, että työntekijän vaihtuminen voi olla asiakkaalle mahdollisuus uuteen aloitukseen. Sosiaalityöntekijät kokivat, että vaikeiden päätösten, esimerkiksi huostaanottopäätöksen jälkeen asiakkaan on helpompi kohdata ja aloittaa työskentely uuden sosiaalityöntekijän kanssa.

Sosiaalityöntekijät myös pohtivat, että työntekijän vaihtuminen saattaa olla asiakkaan etu esimerkiksi tilanteessa, jossa sosiaalityöntekijä on valmistellut huostaanoton ja työskennellyt aktiivisesti asiakkaan kanssa. Sosiaalityöntekijälle saattaa olla vaikea muuttaa työskentelyn suuntaa siihen, että lapsi palaisi kotiinsa.

Sosiaalityöntekijöiden kokemus on, että lastensuojelun avohuollossa luottamuksellisen suhteen luominen asiakkaaseen kestää kauan, koska asiakastapaamisia on harvoin. Esimerkiksi lastensuojelutarpeen selvityksissä kolmen kuukauden määräajassa perhettä tavataan erään sosiaalityöntekijän mukaan enemmän kuin lastensuojelun avohuollossa koko vuoden aikana.

Aineistossa tulee esille, että asiakkaan ja työntekijän välisessä suhteessa on vuosien varrella tapahtunut suuri muutos. Sosiaalityöntekijät eivät koe olevansa enää auktoriteetteja asiakkaiden silmissä, vaan työtä tehdään yhteistyössä asiakkaan kanssa.

*”aika suuri asia mikä on muuttunut, niin enää ei olla niinku semmosia auktoriteetteja, jotka sanellaan asiakkaalle että näin näin näin, ja ne kuuliaisest kuuntelee ja tottelee, vaan et kyllähän se nykyään on tasa-arvoa ja semmosta yhdessä keskustelua. Ja asiakas otetaan huomioon ja jopa niin, että me yritetään asiakassuunnitelma kirjata jo*

*asiakkaan aikana siinä ja he voi olla mukana tekemässä sitä suunnitelmaa. Et siin on tapahtunut aika iso muutos mun mielestä. Et mä oon ite ollut tässä kymmenen vuotta niin jo tänä aikana, et nyt me ollaan enemmän niinku samalla, ei olla vastakkain vaan ollaan samalla puolella.”*

Haastatteluissa sosiaalityöntekijöitä puhutti luottamuksellisen suhteen merkitys lastensuojelun avo-  
huollossa tilanteissa, joissa perheellä on muitakin auttamistahoja ja luottamuksellisia asiakassuhteita. Sosiaalityöntekijät pohtivat, millainen merkitys luottamuksellisella suhteella loppujen lopuksi on lastensuojelun sosiaalityössä. Seuraava lainaus herättää pohtimaan onko sosiaalityö muuttunut sisällöllisesti sellaiseksi, ettei luottamuksellisen suhteen rakentamista asiakkaaseen koeta tärkeäksi.

*”mä oon miettinyt sitä tuota sitä kautta, jos ollaan vaikka nuorisopsykiatriassa, siellä on joku hankala nuori, niin siihen tulee se nuorisopsykiatri, näin, hän tavallaan jotta puhetta, sopii näin näin näin, tuskin on hirveen paljon sitä lasta nähnyt. Se organisoii sitä. Mä ajattelen, et se on vähän sitä mitä lastensuojelun sosiaalityöntekijä tekee, jos itse välttämättä ole siinä kovin paljon läsnä, jos siinä on muita toimijoita. Mulle tulee ainakin semmonen, et ei mua tarvita. Mulla on se tietty niinkun, mä pidän käsissäni niitä lankoja. Ja nyt kun tulee lastensuojelulaki, et kaksi tuntia pitää jokaista tavata, niin mä ajattelen et minkä ihmeen takia.”*

Otteen sosiaalityöntekijä kokee, että lain velvoite tavata lasta kaksi tuntia kuukaudessa on teennäinen rakenne, mikä luo turhaa painetta sosiaalityölle; sosiaalityöntekijä voisi itsekkin arvioida, milloin lasta on hyvä tavata ja milloin sosiaalityöntekijä toimii enemmän palveluiden järjestäjänä ja seurajana. Sosiaalityöntekijät kertoivat pohtineensa asiaa myös lapsen näkökulmasta ja pohtivat, onko eettisesti oikein velvoittaa lapsi tapaamaan hänelle vierasta sosiaalityöntekijää ja keskustelemaan lapselle äärimmäisen vaikeista asioista.

Sosiaalityön pirstaloitumisen vuoksi asiakkaat eivät tiedä, kuka perheen asioita hoitaa ja keneen heidän pitäisi olla yhteydessä. Seuraava lainaus on esimerkki sosiaalityön arjesta siitä näkökulmasta, millaisia esteitä suhdeperustaisen sosiaalityön toteuttamiselle on arjen työssä. Suhdeperustainen

sosiaalityö ei mahdollistu tilanteessa, jossa asiakasperheen asioita hoitaa useampi eri sosiaalityöntekijä.

*”semmonen olo on jotenkin välillä tullut, että asiakkaat on niinku jotenkin aika hukassa, et kuka työntekijä siellä nyt on. Et mul oli yks palaveri tässä yhen asiakasperheen kanssa, niin ne niinku sotki meiät kaikki: perhetyöntekijät, selvitystiimin tekijät, meidät alueen työntekijät ja ne ei oikeesti, ne luuli meitäkin et me oltiin perhetyöntekijöitä. Että ne ei oikeen...ja mä uskon että nyt kun tää on kolmiportainen niin se on yks haaste, että ne oikeesti ei enää pysy meiän perässä, että kukas työntekijä sieltä nyt tulee. Tai sit esimerkiks, kun meillä on ajatus että jos ne on sijaishuollon puolella asiakkaana, niin siellähän on perheitä joissa on vielä toinen lapsi siellä kotona, asuu, niin siinä pysyis sit se alueen työntekijä. Sit se sijoitettu lapsi, niin sillä ois työntekijänä se sijaishuollon työntekijä. Niin mä oon miettinyt, miten ne vanhemmat hahmottaa, kun ne soittelee, että sanotaan vaikka että Pekka on sijoitettu, että Pekan työntekijä on Maija, mutta Matti, joka on kotona, niin se on Leena, niin nyt soitankin Leenalle. Jotenkin mä koen, et he ei sitä näin ajattele kuin me, joille se on selkeää.”*

Sosiaalityöntekijät kokivat, että asiakkaan osallisuus ja tiedon saanti on parantunut, mikä on johtanut siihen, että sosiaalityön työskentely on asiakkaalle avointa ja läpinäkyvää. Sosiaalityöntekijät kokivat myös, että asiakkailla on mahdollisuus vaikuttaa asioihinsa, esimerkiksi pohtimalla sosiaalityöntekijän kanssa yhdessä eri vaihtoehtoista ja tukitoimista.

Asiakkaan ja sosiaalityöntekijän luottamuksellisen suhteen rakentuminen näyttäytyi vaikeutuneen organisatoristen ja työn sisällöllisten muutosten vuoksi. Työskentely asiakkaan kanssa näyttäytyy pistemäisenä, suunnittelemattomana ja kriisitilanteisiin painottuvana, jossa suhdeperustainen työ jää taka-alalle.

Aineisto osoittaa, että sosiaalityön sisällä käydään keskusteluja suhdeperustaisen sosiaalityön tulevaisuudesta. Sosiaalityöntekijöiden kokemus oli, että suhdeperustainen työ on sosiaalityön ydintä, eikä siitä olla valmiita luopumaan. Kaikissa haastatteluissa tuli esille sosiaalityöntekijöiden toive siitä, että työssä olisi enemmän aikaa lasten ja perheiden tapaamisiin.



## 8. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Markkinoistumisen vaikutusten ja seurausten tutkiminen sosiaalityön arjessa on ollut haastava tehtävä. Ensinnäkin markkinoistumisen ilmiöiden pukeminen tutkimusteemoiksi osoittautui haasteelliseksi, sillä markkinoistumisen ilmiöitä sosiaalityössä on vaikea tunnistaa tai eriyttää muista yhteiskunnallisista muutoksista ja pukea puhtaiksi tutkimusteemoiksi. Toiseksi tulosten arvioinnissa on ollut haasteellista tunnistaa, kuinka paljon tulokset kertovat juuri markkinoistumisesta ja kuinka paljon sosiaalityötä ympäröivistä, muuta palvelujärjestelmää koskettavista ja laajemmista yhteiskunnallisista muutoksista. Markkinoistumisen ilmiöitä ja sen seurauksia sosiaalityölle on kuitenkin vaikea tutkia siten, että sosiaalityö mielletäisiin irrallisena siihen sidoksissa olevasta palvelujärjestelmästä. Siksi olen mieltänyt nämä voimat sosiaalityön markkinoistumisen taustalla olevina ja siihen vaikuttavina seikkoina. Smithin tapa ymmärtää institutionaalinen etnografia antoi oivallisen välineen tutkia markkinoistumisen ilmiöitä siitä näkökulmasta, mitä yksilöt kertovat työstään ja mitä työ kertoo institutionaalisista ja yhteiskunnallisista kokonaisuuksista.

Sosiaalityötä ja muuta palvelujärjestelmää ravisuttavat tällä hetkellä monet muutokset. Lainsäädännölliset muutokset tuovat paineita sosiaalityön järjestämisen tapoihin, pyrkimykset sote-alueiden muodostamiseen haastavat kunnallisen sosiaalityön kenttää ja uuden hallituksen säästötavoitteet uhkaavat jälleen leikata kansalaisten sosiaalityötä. Kaikkia sosiaalityössä tapahtuneita muutoksia tai sosiaalityön ja muun palvelujärjestelmän haasteita ei kuitenkaan sellaisenaan pidä johtaa markkinoistumisen kysymyksiin. Tunnistan, että markkinoistumisen seuraukset sosiaalityölle voivat olla tulosta useasta samanaikaisesta liikehdinnästä palvelujärjestelmässä ja voivat olla siten sidoksissa aikaa ja paikkaan.

Tutkimukseni on osoitus markkinoistumisen käsitteen sateenvarjomaisuudesta, sillä markkinoistumisen ilmiöt voidaan paikantaa myös ympäröivään palvelujärjestelmään liittyviksi. Ilmiötä tutkiessa sosiaalityötä on ollut mahdotonta erottaa sen yhteiskunnallisista sidoksista. Sateenvarjomaisuudesta osoituksena on myös sosiaalityön tiukka sidoksensa sen toteuttamista säätelevään lainsäädäntöön. Juridinen säätely ei puhtaimmillaan palaudu markkinoistumisen tematiikkaan, mutta tulee välillisesti vaikuttaneeksi sosiaalityön markkinoistumiseen esimerkiksi erilaisin menettelytapasäädöksin, työajan käyttöä säätelevin ohjein sekä erilaisina selonteon velvollisuuksia lisäävinä käytänteinä.

Tutkimustuloksista voidaan päätellä, että markkinoistumisen aiheuttamat seuraukset lastensuojelulle ovat pääsääntöisesti negatiivisia. Tutkimusta tehdessäni olen saanut viitteitä myös positiivista seikoista, joita markkinoistumisesta on lastensuojelulle seurannut. Lastensuojelun sosiaalityö kun-

tasektorilla on haastava kenttä, jossa sosiaalityöntekijältä odotetaan monenlaista asiantuntijuutta koskien lainsäädäntöä ja palveluverkostoa. Työn eriyttäminen pienempiin osa-alueisiin on mahdollistanut sosiaalityöntekijälle keskittymisen ja erikoistumisen pienempiin osa-alueisiin. Työntekijät kokevat, että työstä tulee siten laadukkaampaa ja vähemmän kuormittavaa. Myös tiukentuneet dokumentoinnin vaatimukset ovat tuottaneet laadukasta ja entistä huolellisempaa dokumentointia lastensuojelun sosiaalityössä, josta myös asiakkaat hyötyvät. Asiakkaan näkökulmasta myöskään työntekijävaihdokset eivät ole pelkästään negatiivinen asia, vaan saattaa joissakin tilanteissa mahdollistaa uuden alun ja entistä paremman asiakassuhteen muodostumisen sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välillä.

Palveluiden pirstaloituminen ja tuotteistaminen käyvät julkisella sektorilla käsi kädessä. Usein tuotteistamiseen ja prosessien mallintamiseen kuuluvat palveluiden erityistäminen ja työntekijöiden erikoistaminen, joiden korostaminen voi helposti johtaa palveluiden tarjoamisen rajoittamiseen. Pahimmillaan tämä voi johtaa siihen, että työntekijät näkevät kohtaamistilanteet mekaanisina suoritteina, jossa tavoitteena on selvittää palveluiden tarjoamisen kannalta keskeiset seikat. (Alhanen 2014, 37) Kokonaisuutena tutkimukseni aineisto osoittaa, että lastensuojelun kehittämistyöstä on muodostunut organisaatiokeskeistä, jossa keskiössä ovat työn mallintaminen, prosessikaaviot ja muodollisten menettelytapakysymysten hiominen. Uhkakuvana on, että asiakkaan ja työntekijän välisessä etäisessä vuorovaikutussuhteessa suhdeperustaisen sosiaalityön edellytykset eivät toteudu.

Tutkimustulosten arvioinnissa on aluksi syytä palata Dorothy Smithin institutionaaliseen etnografiaan ja kysymykseen siitä, kuinka sosiaalityöntekijän arkipäivän maailma on organisoitu ja millaiset tekijät työtä hallitsevat. Entä mitä työ kertoo institutionaalisista tai yhteiskunnallisista kokonaisuuksista?

Tutkimustulokset kertovat, että sosiaalityössä markkinoistumisen ilmiöt ovat läsnä sosiaalityöntekijöiden jokapäiväisessä arjessa. Talouden hegemonia yhteiskunnassa ja sosiaalityöhön rantautunut markkinoistuminen on muuttanut sosiaalityön eetosta kohti neoliberalin ajan sosiaalityötä, jossa sosiaalityön toimintaedellytykset ovat kapeutuneet.

Tutkimustulokset osoittavat, että tässä ajassa sosiaalityöntekijän arkipäivän työtä hallitsevat erilaiset yhteiskunnalliset ja institutionaaliset rakenteet, jotka yhteen kietoutuneina luovat niukat toimintaedellytykset sosiaalityöntekijän ihmissuhdetyölle. Työ on tullut hallituksi ja määritellyksi useista erilaisista positioista, joiden seurauksena on muodostunut toimintaympäristö jossa sosiaalityöntekijän omat vaikutusmahdollisuudet toimenpiteistä ja työtavoista ovat kapeutuneet.

Baines (2006, 20-34) on tutkinut markkinoistumisen seurauksena syntyneitä rajoitteita australialaiseen sosiaalityöhön. Hän on tarkastellut sosiaalityön markkinoistumisen ilmiöitä makro-, meso- ja mikrotasolla. Seuraavassa taulukossa olen soveltanut Bainesin (2006) tutkimuksessaan käyttämää jakoa makrotason, mesotason ja mikrotason ilmiöihin ja olen koonnut taulukkoon keskeiset tutkimushavainnot. Taulukossa 2 makrotason ilmiöillä viitataan yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja tekijöihin, joihin meso- ja mikrotasolla pystytään vaikuttamaan hyvin vähän tai ei lainkaan. Makrotason ilmiöt ”valuvat” alaspäin meso- ja mikrotasolle ja vaikuttavat siten molempiin tasoihin. Mesotason ilmiöt puolestaan viittaavat tässä taulukossa kuntasektorin toimintaympäristöön ja mikrotason tekijät viittaavat yksilötasolle, eli sosiaalityöntekijöiden työskentelyolosuhteisiin. Taulukkoa lukiessa on syytä huomata, että monet mikrotason ilmiöt liittyvät useampiinkin taulukon makro- ja mesotason ilmiöihin, eli yhteydet ovat tavallaan myös ristikkäisiä.

TAULUKKO 2. Markkinoistumisen rakenteet lastensuojelun sosiaalityössä Bainesia (2006) soveltaen

<b>Makrotaso</b>	<b>Mesotaso</b>	<b>Mikrotaso</b>
Talouden yhteiskunnallinen hegemonia	Resurssien puute	Eettinen stressi
Tehokkuusvaatimukset	Tehostunut ajankäyttö	Ammattitaidon kapeat käyttömahdollisuudet
Sosiaalityön tiukka sidos kuntatalouteen/säästöpainet	Suuret asiakasmäärät	Asiakassuhteiden ohuus
Niukkenevat peruspalvelut	Vaikutusmahdollisuuksien puute omaan työhön	Laadukkaan työn niukat edellytykset
Ostopalveluiden paradoksaalisuus	Selonteon vaatimukset	Dokumentoinnin korostuminen

Tutkimuskysymykset kysyivät, millaisin ilmiöin markkinoistuminen konkretisoituu lastensuojelun sosiaalityöntekijän arjessa ja millaisia seurauksia markkinoistumisella on lastensuojelun sosiaalityöhön. Tutkimustuloksista voidaan nähdä, että markkinoistumisen merkittävin konkretisoituminen arjessa on tapahtunut sosiaalityöntekijöiden ajankäytön tehostumisessa ja työn sisällöllisissä muutoksissa. Lastensuojelun avohuollon sosiaalityön ammattitaidon käyttömahdollisuudet ovat kapeutuneet, sillä työstä on muodostunut kriisiluonteista ja suunnittelematonta, menetelmien käyttö työssä on hankaloitunut ja työntekijät eivät aina edes muista asiakkaitaan. Kriisiytyneet asiakastilanteet

pystytään hoitamaan tehtäviä priorisoimalla, sen sijaan niitä joiden tilanne ei kriisiydy, tavataan liian harvoin. Suuret asiakasmäärät ja haastavien asiakkaiden suuri määrä koetaan kohtuuttomana ja ne ovat yhdessä aiheuttaneet tilanteen, jossa työntekijät eivät hallitse koko työntekijäkohtaista asiakasmäärää. Tilanne on paradoksaalinen, sillä sosiaalityöntekijöiden kokemuksen mukaan perheiden ongelmat ovat laajempia ja tilanteet ovat aiempaa vaativampia, mikä puolestaan edellyttäisi aiempaa huolellisempaa paneutumista ja ajan käyttöä.

Ohuet, heikot tai toimimattomat peruspalvelut yhdistettynä niukkenevan kuntatalouden aiheuttamaan ostopalveluiden käytön kiristymiseen ovat aiheuttaneet lastensuojelun sosiaalityössä eettisesti vaikeita tilanteita, jossa asiakkaat eivät saa tarvitsemiaan palveluita tai palveluita joudutaan valikoimaan hinnan mukaan. Kuntapalveluiden riittämättömyys ja ostopalveluiden käytön rajoittaminen on puolestaan johtanut tilanteisiin, joissa asiakkaat jonottavat palveluihin, jotka eivät välttämättä vastaa heidän tarpeitaan. Lastensuojelussa ostopalveluiden käyttö on paradoksaalista: kuntien säästöpaineeet niukentavat peruspalveluita joita lastensuojelu paikkaa ostopalveluin ja samanaikaisesti lastensuojelun toimintaedellytyksiä kapeutetaan rajoittamalla ostopalveluiden käyttöä.

Lastensuojelun rooli palveluverkostossa nähtiin haastavaksi, sillä lastensuojelua ympäröivällä palveluverkostolla ei ole riittävästi tietoa lastensuojelun toiminnasta, työtavoista tai lastensuojelulain mahdollistamista edellytyksistä toimenpiteille. Viranomaisverkot tunkeutuvat lastensuojelun profession alueelle pyrkien määrittelemään lastensuojelun toimenpiteitä. Lastensuojelua koskevat odotukset vaikeasti autettavissa olevien perheiden ongelmien ratkaisijoina koetaan sosiaalityöntekijöiden keskuudessa usein kohtuuttomiksi.

Suurimmat eettiset haasteet lastensuojelun sosiaalityössä näyttävät liittyvän perheiden tapaamisiin käytettävissä olevan ajan niukkuuteen, sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuuden mukanaan tuomiin katkoksiin sekä sosiaalityön tiukka sidonnaisuus kuntatalouteen. Eettisiä haasteita työn tekemiselle muodostuu myös työn painottumisesta kriisityöhön, työn suunnittelemattomuudesta sekä muun palvelujärjestelmän toimimattomuuden kumuloitumisesta lastensuojelun sosiaalityön kenttään.

Kuntien taloudelliset tilanteet ovat erilaisia, jonka vuoksi kuntien omien palveluiden saatavuus vaihtelee. Sosiaalityössä ajaututaan vaikeaan ja eettisesti arveluttavaan tilanteeseen, kun lastensuojelun tukitoimilla joudutaan paikkaamaan puutteellisia peruspalveluita. Olisi inhimillisesti ja taloudellisesti järkevää turvata riittävien peruspalveluiden saatavuus, jolloin kuntalaiset tulisivat autetuksi varhaisemmassa vaiheessa ja riittäväällä varhaisella tuella voitaisiin parhaassa tapauksessa välttää lastensuojelun asiakkuuden syntyminen.

Kuntakohtaiset erot palveluiden saatavuudessa on suuret; joissakin haastatteluissa tuli esille erittäin heikot kuntapalvelut, toisissa haastatteluissa peruspalveluiden saatavuutta kiiteltiin. Palveluiden saatavuus ei kuitenkaan itsessään takaa toimivaa palvelukokonaisuutta ja esimerkiksi peruspalveluiden pitkät jonot, vaihtuvat työntekijät ja nuorten heikot päihdepalvelut nähtiin puutteellisiksi tai ongelmalliseksi. Sosiaalityön tekemisen edellytykset ovat niukat, mikäli kunnassa ei ole riittävästi lastensuojelun avohuollon tukipalveluita eikä toimivia peruspalveluita. Asiakkaiden tasavertaisuuden näkökulmasta kuntakohtaiset erot lastensuojelupalveluiden saatavuudessa nousevat merkittäväksi juridiseksi ongelmaksi huostaanoton tarvetta arvioitaessa, jossa yhtenä edellytyksenä on avohuollon tukitoimien riittämättömyys.

Yhden kunnan sosiaalityöntekijät kokivat resurssinsa, asiakasmäärän ja mahdollisuuden käyttää ostopalveluita kohtuulliseksi muihin kuntiin verrattuna. Sosiaalityöntekijöiden kokemus myös tässä kunnassa oli, että resurssit voisivat kuitenkin olla paremmatkin. Kolmessa muussa kunnassa sosiaalityöntekijät kokivat käytettävissä olevat resurssit liian pieniksi. Asiakasmäärä koettiin liian suureksi ja vaativien asiakkaiden määrä suhteessa asiakasmäärään on liian suuri. Yhdessä kunnassa kaikissa lastensuojelun sosiaalityön tiimeissä, lastensuojelutarpeen selvityksessä sekä avo- ja sijaishuollossa koettiin olevan liian vähän työntekijöitä. Vähentämällä puolet asiakasmäärästä voisi työtä tehdä siten kuin toivoisi. Pienten työntekijäresurssien todettiin vaikuttavan sosiaalityön sisältöön asiakastyön laatua ja työssä jaksamista heikentävästi.

Suuret asiakasmäärät ja tehostunut ajankäyttö on johtanut asiakkaiden valikoitumiseen. Sosiaalityöntekijät ovat joutuneet nostamaan yhteistyökumppaneille rajaa lastensuojeluilmoituksen tekemiseen, lastensuojelutarpeen selvittämiseen ryhtymiseen ja asiakkuuden jatkumiseen lastensuojelussa. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa lastensuojelutarpeen selvitykseen eivät välttämättä päädy kaikki tilanteet, joissa se olisi tarpeen tehdä ja toisaalta lastensuojeluun päätyessään perheiden tilanteet ovat jo lähtökohtaisesti vaikeita.

Kaikille haastatteluille yhteistä oli sosiaalityöntekijöiden kokemus siitä, että sosiaalityöntekijä pysyy itsenäisesti käyttämään lastensuojelulain mukaista päätösvaltaa, jonka nähtiin olevan edellytys eettiselle työskentelylle. Tulevaisuus ja sote-alueet nähtiin uhkaavan sosiaalityöntekijän omaa päätösvaltaa ja kuntien omia hyvin toimivia palveluita niissä kunnissa, joissa niitä oli saatavilla. Eettisesti arveluttavina nähtiin käytännöt, joissa sosiaalityöntekijän omaa päätösvaltaa on kavennettu. Sosiaalityöntekijät kokivat, ettei lapsen etu ja hänen tarpeensa kohtaa tilanteissa, joissa lapsen sijaishuoltopaikka valitaan asiakasohjausryhmässä eikä sosiaalityöntekijällä ole mahdollista tehdä päätöstä omaan harkintaansa perustuen.

Sosiaalityöntekijöiden kokemusten mukaan lastensuojelun sosiaalityötä hallitsevat erilaiset normatiiviset ohjeet ja selonteon vaatimukset. Sosiaalityön toteuttamista säätelevät erilaiset lastensuojelulaista nousevat määräajat, joiden noudattamisesta on tullut yksi sosiaalityön ydinkysymys. Selontekovaatimukset, joilla tässä tutkimuksessa on tarkoitettu dokumentoinnin ja tuloksellisuuden vaatimuksia, hallitsevat päivittäistä työajan käyttöä. Työtä säädellään erilaisilla menettelytapaohjeilla, mutta työn tekemisen edellytykset eivät muutu.

Neoliberaalisissa ajassa lastensuojelussa joudutaan tinkimään lapsen ja perheen edusta. Perheet eivät välttämättä saa tarvitsemiaan tukitoimia niiden korkean hinnan vuoksi. Myös lapsen sijaishuoltopaikan valinnassa joudutaan tinkimään parhaasta mahdollisesta sijaishuoltopaikasta päätöksen kallistuessa pikemminkin kompromissiin, mikä ei ole suoranaisesti vastoin lapsen etua.

Sosiaalityön resurssit ja reunaehdot tuovat haasteita työn eettisyydelle ja nostaa esiin kysymyksen, pystytäänkö näillä reunaehdoilla tekemään eettisesti korkeatasoista työtä. Sosiaalityöntekijät kertoivat tekevänsä työtä jatkuvassa paineessa jossa kiire ja suuret asiakasmäärät tekevät työstä vaikeasti hallittavaa, eikä työtä pystytä tekemään niin hyvin kuin haluttaisi. Sosiaalityöntekijät myös kokivat, ettei heillä ole keinoja osoittaa, ettei työssä jaksata tai ettei työmäärä ole hallittavissa. Ainoaksi keinoksi on nähty palvelun tason heikentäminen kaikkien asiakkaiden kohdalla. Eettisesti haastavaksi työssä koetaan myös lapsen näkökulmien kuuleminen ja näkeminen olosuhteissa, joissa lapsen kanssa työskentelyyn ei ole riittävästi aikaa.

Olen arvioinut esittelemiäni tutkimustuloksia kansainvälisen ja kansallisen tutkimuksen valossa. Markkinoistumisen seuraukset, joita tässä tutkimuksessa olen tuonut esille, ovat yhdenmukaisia eri kansainvälisten tutkimusten kanssa. Esimerkiksi Wallacen ja Peacen (2011) tutkimustulokset Australian sosiaalityöstä osoittavat, että neoliberalisissa ajassa on tapahtunut sosiaalityöntekijöiden ammattitaidon ohenemista tai haurastumista ammattitaidon ja tiedon osa-alueilla. Sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden välisessä suhteessa on tapahtunut muutoksia, työntekijöiden vaikutusmahdollisuudet ovat kapeutuneet ja sosiaalityöntekijät kärsivät työstä vieraantumisesta. Neoliberalismi on aiheuttanut leikkauksia palveluissa, asiakkaiden valikoitumista ja laadun alasajoa sosiaalityössä. (Wallace & Peace 2011, 135-136)

Ruotsalaisessa lastensuojelussa markkinoistumisen elementeillä ei ole juurikaan ollut vaikutusta käytännön työhön, poliittisista tavoitteista huolimatta. Wiklund (2005) on tutkinut markkinoistumista Tukholman kaupunginosissa ja todennut, että esimerkiksi selkeä tilaaja-tuottaja-malli toimi 18 kaupunginosasta vain yhdessä. Tilaaja-tuottajamallista huolimatta palveluiden yksityistäminen ja kilpailuttaminen nähtiin olevan vaikeasti toteutettavia julkisessa palveluntuotannossa, sillä tausta-

ajatukseksi nähtiin pikemminkin kulujen säästäminen kuin tehokkuuden tavoittelu. Markkinoistuminen on rantautunut heikosti ruotsalaiseen lastensuojelutyöhön ehkä juuri sen vuoksi, että tehokkuuden tavoittelun eettiset jännitteet, palveluiden hinta-laatusuhteen ja kustannustehokkuuden arvioiminen lastensuojelun kaltaisessa ihmissuhdetyössä ovat nousseet yleisessä keskustelussa keskiöön. (Wiklund 2005, 149-168)

Kun vertaan tutkimustuloksiani esimerkiksi Iso-Britannian sosiaalityön kentässä tapahtuneeseen markkinoistumiseen, huomaan että Suomessa markkinoistumisen ilmiö ja sen seuraukset eivät ole yhtä laajasti koskettaneet sosiaalityön työkäytäntöjä eivätkä sen seurauksetkaan siten ole yhtä laajasti muovanneet sosiaalityön työtapoja. Tietynlaisia yhteneväisyyksiä kuitenkin on havaittavissa, esimerkiksi tekniikan ja managerialismin korostumisessa, profession rajojen hämärtymisessä, sekä tiedon, taidon, vastuun ja asiantuntijuuden osa-alueilla, joita jatkuvasti haastetaan muiden ammattiryhmien ja mediankin taholta. Kustannustehokkaan työskentelyn vaatimusten äärellä sosiaalityöntekijän tehtäväkenttä on kapeutunut: selonteon velvollisuudet ovat lisääntyneet ja työssä on korostunut tekninen suorittaminen, samanaikaisesti kun asiakastyön määrä on vähentynyt. (ks. Harris 1998, 2003, 2005a, 2005b)

Tutkimuksen tulokset kertovat siitä, että markkinoistumisen seurauksena sosiaalityöntekijät joutuvat tekemään eettisesti arveluttavia päätöksiä asiakkaiden tilanteita ratkoessaan. Suuret asiakasmäärät, talouden priorisointi sekä taloudellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset yhdistettynä kuormittavaan ihmissuhdetyöhön saattavat aiheuttaa eettisesti kuormittavia työtilanteita. Tutkimustulokset ovat yhteneväiset Mänttari-van der Kuipin (2013, 12-15) tutkimustulosten kanssa, joissa osoitettiin että valvonta ja kontrolli lastensuojelun sosiaalityössä on lisääntynyt, kuten myös riski joutua työskentelemään tavalla, joka on ristiriidassa sosiaalityöntekijöiden ammattieettisten arvojensa kanssa. Myös Metteri (2012, 233) on todennut, että sosiaalityöntekijöiden eettinen kuormitus aiheutuu muun muassa tilanteista, joissa sosiaalityöntekijät eivät pysty työssään noudattamaan ammatillisia ja eettisiä tavoitteitaan, vaan joutuvat toimintaympäristön esteiden takia tekemään moraalisia kompromisseja.

Mänttari-van der Kuipin tutkimustuloksina osoitettiin, että sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet tehdä pitkäjänteistä työtä, puuttua asiakkaiden tilanteisiin riittävän varhaisessa vaiheessa ja rakentaa luottamuksellisia suhteita asiakkaisiin olivat heikentyneet. (Mänttari-van der Kuip 2013, 12-15) Vaikka omassa tutkimuksessani on pieni laadullinen aineisto, ovat siinä esille nousseet tulokset pitkälti samansuuntaiset kuin Mänttari-van der Kuipin isossa määrällisessä aineistossa. Asia on syytä huomioida tämän tutkimuksen tutkimustulosten luotettavuutta arvioitaessa.

Sosiaalityön sisällä käydään keskustelua suhdeperustaisen sosiaalityön tulevaisuudesta. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että markkinoistumisen seurauksena asiakkaan ja sosiaalityöntekijän luottamuksellisen suhteen rakentuminen on vaikeutunut organisatoristen ja työn sisällöllisten muutosten vuoksi. Sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välinen suhde on ohentunut asiakastapaamisten määrän vähenemisen myötä. *Työstä on muodostunut pinnallista, pistemäistä, suunnittelematonta ja kriisitilanteisiin painottuvaa.* Huolestuttavaa on havainto siitä, että myös sosiaalityön sisällä käydään pohdintaa sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välisen suhteen tarpeellisuudesta verkostomaiseksi muodostuneessa sosiaalityössä. Mikäli sosiaalityöntekijä aletaan nähdä pikemminkin palveluiden organisoijana ja hallinnollisena työntekijänä, on vaarana työtehtävien ja päätösvallan kapeneminen entisestään ja sosiaalityön sisällöstä nousevan ammatillisuuden ja autonomian oheneminen.

Sosiaalityöntekijöiden julkisuudessakin esittämä huoli työskentelyolosuhteista on syytä ottaa vakavasti, sillä kapeutuneiden toimintaedellytysten seuraukset jäävät kannettavaksi niille, jotka muutoinkin ovat kaikista heikoimmassa asemassa yhteiskunnassamme. Lastensuojelun sosiaalityön ytimenä on suomalaisessa yhteiskunnassa ollut suhdeperustainen, luottamukseen perustuva asiakastyö, mikä on vaarantunut toimintaympäristön muutosten seurauksena.

Sosiaalityöntekijät toivat haastatteluissa esille, että markkinoistumisen seurauksena edellytetään työn tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamista, joiden välineinä käytetään sosiaalityöhön huonosti soveltuvaa numeeris-teknistä logiikkaa, eli erilaisia määramittareita. Sosiaalityössä vaikuttavuuden mittaaminen laadullisilla menetelmillä on koettu vaikeaksi, eikä siihen sosiaalityössä ole löydetty hyvin toimivia välineitä tai mittareita. Yhteiskunnallisesti suurin vaikuttavuus tulee siitä, kun perhe saa varhaista apua ja oikeanlaista, oikea-aikaista tukea, jolla parhaimmillaan ehkäistään vaikeuksien syveneminen ja perhetilanteiden kriisiytyminen, mutta joiden mittaaminen on vaikeaa.

Mönkkönen & Roos (2010, 87) käyttävät käsitettä ”aivoaika” vastakkaisena käsitteenä koneajalle. Aivoaika kuvaa sitä, että jotkut asiat syntyvät hitaasti ja toteutuvat sen jälkeen nopeasti: tehokkuus ei ole nopeutta, vaan tuloksen suhde käytettyyn aikaan. Yhtenä tutkimustuloksena voidaan pitää havaintoa siitä, että markkinoistumisen seurauksena sosiaalityössä on tapahtunut ilmiö, jossa numeeris-tekninen logiikka on ohittanut aivoajan merkityksellisyyden työn tulosten mittaamisessa. Kun asiakkaan kohtaamiselle, työn suunnittelulle, reflektoinnille ja aivoajalle ei ole tilaa, muodostuu työntekijän työajasta kriisistä kriisiin poukkoilevaa, asiakastyöstä pistemäistä ja eettisiä jännitteitä tuottavaa.

Vaikuttavuuden mittaaminen sosiaalityössä on perinteisesti ollut haasteellista ilmiöiden kontrafaktuaalisuuden vuoksi: interventiot eivät välttämättä takaa onnistumista, vaan asiakkaiden asiaan voi-



vat vaikuttaa monet muutkin tekijät. Sosiaalityön auttamistilanteet ovat aina yksilöllisiä, joten toiminnassa ovat aina mukana kontekstuaalisuus; olosuhteet, yksilölliset tekijät, toimintaympäristöt ja rakenteet. Vaikuttavuutta ei siten voi tarkastella mittaamalla näitä toisistaan erillisinä tekijöinä. (Kettunen 2014, 6) Vaikuttavuudessa on keskeisenä kysymys siitä, muuttuuko työskentelyn kohteena oleva ongelma nimenomaan tietyn toiminnan seurauksena, jolloin keskiössä ovat tulokset, vaikutukset ja vaikuttamisen prosessit (Dahler-Larsen 2005, 7).

Vaikuttavuuden ja siten myös tuloksellisuuden mittaaminen sosiaalityössä on kaiken kaikkiaan pulmallista. Pollit (2014) kiteyttää sosiaalityön kannalta olennaisen kysymällä, mitkä asiat tai toiminnot ovat mitattavissa ja mitkä eivät, todeten myös, ettei kaikkea voida mitata. Pollit kirjoittaa, että olennaiseksi nousevat kysymykset muun muassa siitä, kuka mittaamisesta vastaa, miten asioita mitataan, millä tekniikoilla, kuka aineistoja käsittelee ja mihin aineistoa käytetään. (Pollit 2014, 7-8) Sosiaalityön ulkopuolelta nostetut mittaamisen tavat ja mittarit istuvat huonosti sosiaalityön kaltaiseen ihmistyöhön. Metteri (2012, 233) on todennut, että määrälliset mittarit eivät sovellu sosiaalityön vaikuttavuuden mittaamiseen, sillä ne eivät kerro asiakassuhteesta ja siinä tapahtuneista muutoksista. Sosiaalityöhön istuvien mittaamisen ja arvioinnin välineiden löytymiseksi tarvittaisiin laajempaa keskustelua ja tutkimusta, sillä julkisena palveluna myös sosiaalityöstä on tärkeää saada tietoa työn vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta.

Neoliberaalin ajan sosiaalityölle haasteeksi ovat kaiken kaikkiaan nousseet tuloksellisuuden osoittamisen vaatimukset. Lastensuojelussa olennaista on saada työn tulokset näkyviin, eli vastaus siihen, vähenevätkö asiakkaan ongelmat ja saavatko asiakkaat apua. Samalla on todettava haasteeksi arvioida, mitä on tuloksekas työ lapsen näkökulmasta. Vanhemmalle tuloksekas työ voi merkitä eri asioita, kuin lapselle. Lisäksi on huomioitava lastensuojelun kontrollielementti, jolloin tuloksekas työ voi olla lastensuojelun näkemyksestä myös sitä, että olosuhteiden vaarantuessa lapsi saa tarvitsemansa sijaishuoltopaikan. Tuloksekas työ siis vaihtelee sen mukaan, keneltä sitä kysytään.

Sosiaalityö on aina sidoksissa aikaansa ja siltä edellytetään valmiutta muuttua ympäröivän yhteiskunnan mukana. Tutkimustuloksia tarkasteltaessa on tärkeää huomata, että tutkimusaineisto on kerätty vuonna 2008 voimaan tulleen lastensuojelulain aikaan. Uusi sosiaalihuoltolaki on tullut voimaan vuoden 2015 aikana, mikä luo uudenlaisia vaatimuksia lastensuojelun toteuttamiselle ja ympäröivälle palvelujärjestelmälle. Rakenteellisten muutosten hitaus kuntasektorilla jättää meidät odottamaan lakimuutosten todellisia vaikutuksia lastensuojelun sosiaalityölle ja asiakkaille.

Sosiaalityössä keskeistä on markkinoistumisen ilmiöiden ja sen seurausten tunnistaminen. Tarvi-  
taan myös avointa ja kriittistä keskustelua sosiaalityön toimintaedellytysten muutoksista ja niiden

seurauksista sosiaalityölle ja asiakkaille. Sosiaalityöntekijöiden tulisi hyödyntää vahvinta osaamisaluettaan ja rohkeasti ja moniäänisesti nostaa esille seurauksia, joita neoliberaali sosiaalityö lopulta tuottaa asiakkaille.

Koen tutkimukseni lopputuloksineen paikantuvan lähelle Juhilan (2009, 304) esittämää kriittistä selontekovelvollisuutta. Olen tutkimuksessani tuonut esille niitä elementtejä ja epäkohtia, jotka haastavat sosiaalityötä. Lisäksi olen tarkastellut lastensuojelun sosiaalityön reunaehdoja ja sisältöjä, joiden seuraamukset tuottavat sosiaalityöntekijöille työssä jaksamisen haasteita ja asiakkaille erilaisia elämää hankaloittavia seuraamuksia. Olen myös pyrkinyt tuomaan esille joidenkin sosiaalityölle annettujen tehtävien mahdottomuuden ja rajat.

On huomioitava, että tutkimustulokset näyttäisivät toisenlaiselta, mikäli tutkimuksen toimintapaikaksi olisi valikoitunut toisenlainen positio ja tarkastelun alla olisivat olleet esimerkiksi peruspalveluiden työntekijöiden tai esimiesten kokemukset lastensuojelun markkinoistumisesta. Tutkimuksellisia mahdollisuuksia on syytä pohtia myös asiakkaiden kokemusten tutkimisen näkökulmasta. Tiedostan ettei tutkimuksessani pieni laadullinen aineisto välttämättä anna koko kuvaa lastensuojelun sosiaalityön tilanteesta yhteiskunnassamme. Tietoisuus siitä luo tilausta tärkeälle jatkotutkimukselle lastensuojelun sosiaalityön markkinoistumisesta ja siihen liittyvistä ilmiöistä. Markkinoistuminen muokkaa sosiaalityötä ja esittää sille uudenlaisia vaatimuksia myös tulevaisuudessa. Muuttuva toimintaympäristö avaa siten myös tutkijoille uusia tutkimusmahdollisuuksia.

## Lähteet

- Alasuutari, Pertti (1994). Laadullinen tutkimus. 2. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Alhanen, Kai (2014). Vaarantunut suojelevalta – tutkimus lastensuojelujärjestelmän uhkatekijöistä. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, raportti 24/2014.
- Andersson, Katarina & Kvist, Elin (2014). The neoliberal turn and the marketization of care: The transformation of eldercare in Sweden. *European Journal of Women's Studies* (1-14).
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2009). Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Baines, Donna (2004). Pro-Market, Non-Market: The Dual Nature of Organizational Change in Social Services Delivery. *Critical Social Policy* 24 (5), 5-29.
- Baines, Donna (2006). "If You Could Change One Thing": Social Service Workers and Restructuring. *Australian Social Work* 59 (1), 20-34.
- Banks, Sarah (2004). *Ethics, Accountability and the Social Professions*. London: Palgrave Macmillan.
- Bezes, Philippe, Demaziere, Didier, Le Bianic, Thomas, Paradeise, Catherine, Normand, Romuald, Benamouzig, Daniel, Frédéric, Pierru & Evetts, Julia (2012). New Public Management and professionals in the public sector. What new patterns beyond opposition? *Sociologie du travail* 54, 1-52.
- Braun, Virginia & Clarke, Victoria (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology* 3 (2), 77-101.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2002). New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens. *The Journal of Political Philosophy* 10 (3), 267-295.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2007a). Introduction – Theoretical Approach and Research Question. Teoksessa Tom Christensen & Per Laegreid (toim.) *Transcending New Public Management. The Transformation of public Sector Reforms*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2007b). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review* 67 (6), 1059–1066.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2008). NPM and beyond – structure, culture and demography. *International Review of Administrative Sciences* 74, 7–23.
- Clark, Chris (2000). *Social Work Ethics. Politics, Principles and Practice*. Basingstoke: Palgrave.
- Clarkson, Paul, Challis, David, Davies, Sue, Donnelly, Michael, Beech, Roger & Hirano, Takayuki (2010). Comparing How to Compare: An Evaluation of Alternative Performance Measurement Systems in the Field of Social Care. *Evaluation* 16 (1), 59-79.
- Dahler-Larsen, Peter (2005). Vaikuttavuuden arviointi. Hyvät käytännöt menetelmä-käsikirja. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus ja kehittämiskeskus Stakes.

- DeVault, Marjorie L. & McCoy Liza (2006). Institutional Ethnography: Using Interviews to Investigate Ruling Relations. Teoksessa Dorothy E Smith (toim.) Institutional Ethnography as practice. Lanham, MD: Altamira Press.
- Eräsaari, Leena (2007). New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Eräsaari, Leena (2007). Millainen yhteiskunta on hyvinvointivaltion jälkeen? Teoksessa Heikki Taimio (toim.) Talouskasvun hedelmät: kuka sai ja kuka jäi ilman. Helsinki: Työväen sivistysliitto.
- Eräsaari, Leena (2011). Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos.
- Eräsaari, Leena (2014). Sosiaalityö markkinoilla. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen ja Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2005). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7.painos. Tampere: Vastapaino.
- Forma, Pauli & Saarinen, Arttu (2008). Väestön mielipiteet sosiaaliturvasta vuonna 2006. Teoksessa Pasi Moisio, Sakari Karvonen, Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes.
- Forsberg, Hannele & Ritala-Koskinen, Aino (2012). Lastensuojelun sosiaalityö muutoksessa. Teoksessa Markku Jahnukainen (toim.) Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Griffith, Alison & Smith, Dorothy (2014). Under New Public Management. Institutional Ethnographies of Changing Front-Line Work. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Harlow, Elisabeth, Berg, Elisabeth, Barry, John & Chandler, John (2012). Neoliberalism, managerialism and reconfiguring of social work in Sweden and the United Kingdom. Organization 20 (4), 534-550.
- Harris, John (1998). Scientific Management, Bureau-Professionalism and New Managerialism: The Labour Process of State Social Work. British Journal of Social Work 28 (6), 839-862.
- Harris, John (2003). The Social Work Business. London: Routledge.
- Harris, John (2005a). Modernisoidut sosiaalipalvelut Isossa-Britanniassa: sosiaalityö liikeyrityksessä nimeltä McKunta. Janus 13 (2).
- Harris, John (2005b). Sosiaalipalvelujen modernisointia. Teoksessa Irene Roivainen, Johanna Korpinen, Aino Ritala-Koskinen, Teija Sundman (toim.) Sosiaalipalvelujen modernisointia. Tutkiva sosiaalityö. Kunnallisen sosiaalityön muuttuva paikka 2000-luvun Suomessa. Tampere: Sosiaalityön tutkimuksen seuran julkaisu.
- Haveri, Arto (2000). Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta-sarja nro. 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Haveri, Arto (2002). Kuntien uusi johtaminen – suuntaviivoja tulevaisuuteen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2002. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys.
- Haveri, Arto (2006). Complexity in local government change. Limits to rational reforming. *Public Management Review* 8 (1), 31–46.
- Haveri, Arto (2008a). Evaluation of Change in Local Governance. The Rhetorical Wall and the Politics of Images. *Evaluation* 14 (2), 114–155, London: Sage.
- Haveri, Arto. (2008b). Suomalainen paikallinen itsehallinto - Demokratian ja tehokkuuden perusta. Teoksessa: Suomen ja kansanvallan haasteet. - Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 12. Helsinki: Edita.
- Heikkinen, Hannu, Huttunen, Rauno, Syrjälä, Leena (2007). Action research as narrative: five principles for validation. *Educational Action Research* 15 (1) 5-19.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko, Sajavaara, Paula (2009). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Hirsjärvi, Sirkka, Hurme, Helena (1985). Teemahaastattelu. 3. Painos. Helsinki: Kyriiri.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69, 3-19.
- Jokela, Ulla (2011). Diakoniatyön paikka ihmisten arjessa. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja, Tutkimuksia 34. Tampere: Diakonia-ammattikorkeakoulu
- Juhila, Kirsi (2009). Sosiaalityön selontekovelvollisuus. *Janus* 17 (4), 296-312.
- Julkunen, Raija (2001). Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2006). Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Jäppinen, Maija (2015). Väkivaltatyön käytännöt, sukupuoli ja toimijuus. Etnografinen tutkimus lähisuhdeväkivaltaa kokeneiden naisten auttamistyöstä Venäjällä. *Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja* 2015:3. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Kallio, Johanna (2010). Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996-2006. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 108. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Kautto, Mikko (2005). Kasvun jälkeen – suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. Teoksessa Heikkilä, Matti, Kautto, Mikko & Teperi, Juha: Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005. Helsinki ([www.vnk.fi/julkaisukansio/2005/j05-julkinen-hyvinvointivastuu/pdf/134384.pdf](http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2005/j05-julkinen-hyvinvointivastuu/pdf/134384.pdf))
- Kettunen, Pekka (2014). Suorituksen johtamisen perusteet. Julkaisematon luentomateriaali 5.5.2014. Suorituksen johtaminen sosiaalialalla, Pekka Kettunen, Jyväskylän yliopisto.
- Kettunen, Riitta (2010). Sosiaalipalvelut. Toimialaraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Elykeskuksen julkaisuja 11/2010.

- Koskiahio, Briitta (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere: Vastapaino.
- Kähkönen, Liisa (2007). Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 673.
- Lane, Jan-Erik (2000). New Public Management. London: Routledge.
- Leung, Terry Tse Fong (2008). Accountability to Welfare Service Users: Challenges and Responses of Service Providers. *British Journal of Social Work* 38 (3), 531-545.
- Lipsky, Michael (1980). Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundström, Ilona (2011). Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta-sarja nro 227. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Lähdesmäki, Kirsi (1999). New Public Management johtamisdoktriinina. NPM-doktriinin käsitteellinen tarkastelu ja sovellettavuus paikallisen elinkeinopolitiikan kontekstiin. Hallintotieteen lisensiaatintutkimus. Vaasa: Vaasan yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostavasta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia 113, Hallintotiede 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Matela, Kari (2011). Viihtyvät ja vaihtuvat. Lastensuojelun työntekijöiden työssä pysymiseen ja työstä lähtemiseen vaikuttavat tekijät. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Julkaisusarja 33.
- Metteri, Anna (2012). Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Acta Universitatis Tamperensis 1778. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Metteri, Anna & Hotari, Kaisa-Elina (2011). Eettinen kuormitus ja toimintaympäristö nuorten palveluissa. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja. Jyväskylä: PS-kustannus.
- McCoy, Liza (2008). Institutional Ethnography and Constructionism. Teoksessa James A. Gubrium & Jaber F. Gubrium (toim.) *Handbook of Constructionist Research*, 701- 714.
- McMahon, Anthony (1998). Damned if you do, Damned if you don't. *Working in Child Welfare*. Farnham: Ashgate.
- Merton, Robert (2001). The focused interview and focus groups. *Continuities and discontinuities. Public Opinion Quarterly*, 51.
- Metsämuuronen, Jari (toim.) (2006). Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Helsinki: International Methelp Ky.
- Morgan, David (1996). Focus Groups. *Annual Review on Sociology* 22, 129-152.

- Mutka, Ulla (1998). Sosiaalityön neljäs käänne. Asiantuntijuuden mahdollisuudet vahvan hyvinvointivaltion jälkeen. Jyväskylä: SoPhi.
- Mueller, Dennis C. (2004). Public Choice: An Introduction. Teoksessa Rowley, Charles K. & Schneider, Friedrich (toim.) The Encyclopedia of Public Choice. New York: Kluwe Academic Publishers.
- Mänttari-van der Kuip, Maija (2013). Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla. Yhteiskuntapolitiikka 78 (1), 5-19.
- Mänttari-van der Kuip, Maija (2015). Work-Related Well-Being among Finnish Frontline Social Workers in an age of Austerity. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research. University of Jyväskylä.
- Möttönen, Sakari & Kettunen, Pekka (2014). Sosiaalipalvelut kuntien hallinto- ja palvelurakenteiden murroksessa. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino.
- Mönkkönen, Kaarina & Roos, Satu (2010). Työyhteisötaidot. EU: Unipress.
- Niemelä, Mikko (2008). Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Parashankkeeseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Osborne, Stephen P. (2006). The New Public Governance? Public Management Review 8 (3), 377–387. London: Routledge.
- Palola, Elina & Parpo, Antti (2011). Kunnallista sopeutumisen sosiaalipolitiikkaa. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos.
- Parrot, Lester (2006). Values and Ethics in Social Work Practice. Exeter: Learning Matters.
- Peltola, Rauno (2013). Uuden julkisjohtamisen kritiikki sosiaalityön diskursseissa. Sosiaalityön pro gradu tutkielma, Tampereen yliopisto.
- Pollitt, Christopher (2001). Clarifying Convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. Public Management Review 3 (4), 471-492. London: Routledge.
- Pollit, Christopher (2014). The Logics of Performance Management. Julkaisematon luentomateriaali 5.5.2014. Suorituksen johtaminen sosiaalialalla, Pekka Kettunen Jyväskylän yliopisto.
- Reichard, Christoph (2006). Strengthening competitiveness of local public service providers in Germany. International Review of Administrative Sciences December 72, 473-492, Sage.
- Rhodes, Rhoderic (2003). Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Maidenhead: Open University Press.
- Ruusuvuori, Johanna (2010). Litteroijan muistilista. Teoksessa Johanna Ruusuvuori, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

- Saarinen, Arttu, Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2012). Liikaa vaadittu. Sosiaalityöntekijöiden kokemukset työnsä kuormittavuudesta ja ristiriitaisuudesta pohjoismaissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (4), 403-418.
- Salminen, Ari (2004). Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari (2005). Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. 7. painos. Helsinki: Edita.
- Satka, Mirja (1995). Making Social Citizenship. Conceptual Practices from the Finnish Poor Law to Professional Social Work. Jyväskylä: SoPhi 1, University of Jyväskylä.
- Satka, Mirja (2000): Käsitteelliset käytännöt sosiaalityön teoretisoinnin välineenä. Teoksessa Synnove Karvinen, Tarja Pösö & Mirja Satka (toim.) Sosiaalityön tutkimus. Metodologisia suunnistuksia. Jyväskylä: SoPhi. Jyväskylän yliopisto.
- Smith, Dorothy E. (2006). Introduction. Teoksessa Dorothy E. Smith: Institutional Ethnography as practice. Lanham, MD: Altamira Press.
- Smith, Dorothy E. (2005). Institutional Ethnography: a Sociology for People. Walnut Creek, CA: Altamira Press.
- Smith, Dorothy E. (1999). Writing the Social: Critique, Theory and Investigations. Toronto: University of Toronto Press.
- Smith, Dorothy E. (1990a). Texts, Facts and Femininity. Exploring the Relations of Ruling. London: Routledge.
- Smith, Dorothy E. (1990b). The conceptual Practices of Power. A Feminist Sociology on Knowledge. Boston: Northeast University Press.
- Smith, Dorothy E. (1990c). K is mentally ill: The anatomy of factual account. Teoksessa Dorothy E. Smith (toim.) Texts, Facts and Femininity. Exploring the Relations of Ruling. London, New York: Routledge 12-51. Alkuperäinen lähde: Smith, Dorothy E. (1978) K is mentally ill. *Sociology* 12 (1), 23-53.
- Smith, Dorothy E. (1988). The everyday world as problematic. A feminist Sociology. Milton Keynes: Open University Press.
- Smithson, Janet (2000). Using and analyzing focus groups: limitations and possibilities. *International Journal of Social Research Methodology* 3 (2), 103-119.
- Tervonen, Anna (2014). Kiireellisen sijoituksen tavoitteet ja sijoitustarpeen arviointia ohjaavat tekijät. Sosiaalityön Pro Gradu tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2004). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.



Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Valkama, Pekka (2004). Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Tampere: Tampereen yliopisto.

Valkama, Pekka, Kallio, Olavi, Haatainen, Jaana, Laurila, Hannu & Siitonen, Pentti (2008). Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 9.

Valkama, Pekka, Kallio, Olavi & Kankaanpää, Jari (2008). Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 12.

Väärälä, Reijo (2011). Sosiaalinen murroksessa-kuka meitä ohjaa? Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Wallace, John, Pease, Bob (2011). Neoliberalism and Australian Social Work: Accommodation or resistance. Journal of Social Work 11 (2), 132-142.

Wiklund, Stefan (2005). Social barnavård i nya former. Om marknadsorientering inom barnavårdsarbetet. Socialvetenskaplig tidskrift nr 2-3, 149-168.

#### Internetlähteet:

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2000/20000812> (viitattu 23.4.2015)

Lastensuojelulaki 417/2007 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417> (Viitattu 23.4.2015)

Sosiaali- ja terveysministeriö 2015. <http://www.stm.fi/sosiaalihuoltolaki> (viitattu 26.4.2015)

Yksityiset sosiaalipalvelut 2010. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti.  
[http://www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/tilastot/aiheittain/yksityiset/yksityiset\\_sosiaalipalvelut](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tilastot/aiheittain/yksityiset/yksityiset_sosiaalipalvelut) (viitattu 26.4.2015)

## Liite 1. Kutsu haastatteluun

# KUTSU HAASTATTELUUN

Hei lastensuojelun sosiaalityöntekijä!

Kutsun sinut keskustelemaan lastensuojelun sosiaalityön tilasta arkisen työsi valossa. Ryhmäkeskustelusta kerätään aineistoa tutkimukseen. Keskustelussa keskeisinä teemoina ovat mm. kysymykset siitä, mihin työaikasi kuluu, miten taloudelliset seikat ohjaavat työtäsi ja millaiset ovat mahdollisuutesi tehdä eettisesti kestävä sosiaalityötä.

Tutkimus on osa Tampereen yliopistoon tehtäviä ammatillisia lisensiaattiopintoja.

Osallistuaksesi ryhmähaastatteluun sinulla ei tarvitse olla sosiaalityöntekijän muodollista pätevyyttä. Etsin tutkimukseeni lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöitä, joten mikäli sinulla on kokemusta lastensuojelun sosiaalityön tekemisestä kuntasektorilla ja olet kiinnostunut sosiaalityön ajankohtaisista ilmiöistä, tervetuloa haastatteluun!

Ystävällisin terveisin

Henna Lapinleimu  
Sosiaalityön jatko-opiskelija  
Tampereen yliopisto